

Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115496663>





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

Thursday, May 8, 1980

Issue No. 1

### First Proceedings on:

The subject-matter of Bill C-12  
"An Act respecting bankruptcy  
and insolvency"

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

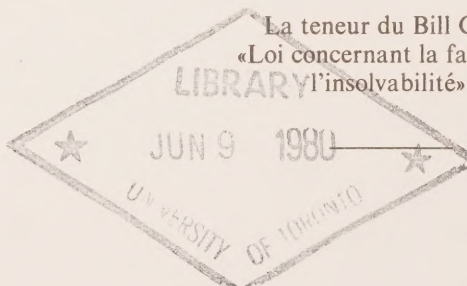
*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le jeudi 8 mai 1980

Fascicule n° 1

### Premier fascicule concernant:

La teneur du Bill C-12,  
«Loi concernant la faillite et  
l'insolvabilité»





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

\*Ex Officio Members

(Quorum 5)



COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

\*Membres d'office

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate  
April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-12, intituled:  
“An Act respecting bankruptcy and insolvency”, in  
advance of the said Bill coming before the Senate, or any  
matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-12, intitulé: «Loi concernant la faillite et l'insolvabilité», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 8, 1980

[Text]

(3)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:35 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-12, "An Act respecting bankruptcy and insolvency".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Charbonneau, Connolly, Cook, Godfrey, Lafond, Laird, Manning, Molson and Walker. (12)

*In Attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. David E. Baird; Mr. Melvin Zwaig.

The Committee proceeded to the consideration of the above subject-matter.

At 12:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier intérimaire du Comité

Denis Bouffard

*Acting Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 8 MAI 1980

[Traduction]

(3)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour étudier le document suivant:

La teneur du bill C-12, «Loi concernant la faillite et l'insolvabilité».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Charbonneau, Connolly, Cook, Godfrey, Lafond, Laird, Manning, Molson et Walker. (12)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. David E. Baird; M. Melvin Zwaig.

Le comité entreprend l'étude du sujet susmentionné.

A 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 8, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-12, respecting bankruptcy and insolvency.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** I call the meeting to order. We have before us this morning Bill C-12.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, before we proceed, may I make a statement?

**The Chairman:** Is it in connection with the bank bill?

**Senator Godfrey:** Yes.

Honourable senators, as this is the first public meeting of the committee since I became a member, I should like to make a statement for the record. When I made my maiden speech in the Senate, reported at page 1262 of Senate *Hansard* of December 5, 1973, I discussed at great length the problem of conflict of interest for senators. I again spoke at length on this subject in the Senate, which was reported in *Hansard* at page 1315 on October 29, 1975.

I shall not repeat what I said in those speeches, except a statement that appears at page 1315. I quote:

Every definition that I can recall ever having read, including one, I might say, by Winston Churchill, emphasizes the fact that even the appearance of conflict of interest constitutes conflict of interest in itself.

I am a director of the Montreal Trust Company. I am of the opinion that this fact at least gives the appearance of conflict of interest when this committee is considering the Bank Act. I will, therefore, neither vote nor take part in the proceedings of this committee when it is considering the Bank Act. I am of the opinion that one can influence the decision of a committee even more by discussion in a committee than by voting; and that is why I will do neither.

Senator Buckwold, who cannot be here today, has asked me to state for the record that he is a director of the Bank of Montreal and will not vote in any proceedings of this committee when it is considering the Bank Act.

**Senator Laird:** How about the Bankruptcy Act?

**Senator Godfrey:** I do not think that I can make much contribution to either.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, I should like to make a comment on this. That sounds all very well and fine. I agree entirely with Senators Godfrey and Buckwold on this, but we have to decide where this leaves the committee. How many other members of the committee are constrained by the same situation? My point is that the committee may well have to divide on an issue, and how many voters will be left? In other words, if there is a resolution on which we have to divide, how many senators are going to vote? As I see it, if we are going to

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 8 mai 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier l'objet du bill C-12 concernant la faillite et l'insolvabilité.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** La séance est ouverte. Nous étudions ce matin le bill C-12.

**Le sénateur Godfrey:** M. le président, avant de poursuivre, puis-je faire une déclaration?

**Le président:** Elle a trait au projet de loi sur les banques?

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

Honorables sénateurs, étant donné que la présente réunion est la première réunion publique du Comité depuis que je suis devenu membre, je désirais faire une déclaration pour le procès-verbal. Lorsque j'ai prononcé mon premier discours au Sénat, dont il est rendu compte à la page 1262 du *Hansard* du Sénat, du 5 décembre 1973, j'ai discuté longuement du problème de conflits d'intérêt pour les sénateurs. J'ai longuement reparlé de ce sujet au sénat et il en est rendu compte au *Hansard*, à la page 1315, du 29 octobre 1975.

Je ne vais pas répéter ce que j'ai déclaré dans ces discours, sauf une déclaration qui figure à la page 1315 où je précise:

Dans toutes les définitions que je me souviens d'avoir lues, y compris celle de Winston Churchill, on insiste sur le fait que même l'apparence d'un conflit d'intérêts constitue un conflit d'intérêts en soi.

Je suis directeur de la Société Montreal Trust et je suis d'avis que ce fait donne au moins une apparence de conflit d'intérêt lorsque le présent comité examine la loi sur les Banques. En conséquence, je ne voterai pas et ne participerai pas aux délibérations du présent comité lorsqu'il étudiera la loi sur les Banques. Je suis d'avis qu'on peut davantage influencer la décision d'un Comité en y discutant qu'en y votant et c'est la raison pour laquelle je m'abstiendrai.

Le sénateur Buckwold qui n'a pas pu venir ici aujourd'hui m'a demandé de déclarer pour le procès-verbal qu'il est directeur de la Banque de Montréal et qu'il ne votera à aucune des délibérations du présent comité lorsque ce dernier étudiera la loi sur les Banques.

**Le sénateur Laird:** Et qu'en sera-t-il pour la loi sur la faillite?

**Le sénateur Godfrey:** Je ne pense pas non plus pouvoir participer beaucoup.

**Le sénateur Cook:** M. le président, je désire formuler une remarque. Tout cela semble très bien. Je suis entièrement d'accord avec les sénateurs Godfrey et Buckwold à ce sujet mais nous devons déterminer dans quelle situation va se trouver le Comité. Combien d'autres membres du Comité sont assujettis aux mêmes contraintes? Ce à quoi je veux en venir c'est que le Comité peut très bien avoir à voter sur une question et, dans ce cas, combien de votants va-t-il rester? En d'autres termes, s'il y a une résolution sur laquelle nous devons



[Text]

have members on this committee, they should be voting members or they should not be on the committee at all.

**The Chairman:** Senators may recall what we did the last time. There is some kind of protection against that. Several of the committee members who were bank directors resigned, and we appointed several others. Senator McNamara was one, and another was from Nova Scotia.

**Senator Cook:** It was Senator Cottleau.

**The Chairman:** That restored some balance. If we get to that situation here, where there are enough senators who say they are not going to attend or will not vote, then, in saying that, I suppose it covers everything, because they cannot vote by proxy.

**Senator Godfrey:** I appreciate that in the past some did resign, but I do not really see the necessity for my resigning.

**Senator Walker:** What are you a director of?

**Senator Godfrey:** A trust company.

**Senator Walker:** Well, why don't you resign from the trust company? What is the name of the trust company?

**Senator Godfrey:** Montreal Trust.

**Senator Walker:** All the more reason.

**Senator Godfrey:** You must remember, in terms of the Bank Act, I am a new member of this committee, and I do not feel I can make any real contribution.

**Senator Cook:** I just raised the point for the interest of the committee.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, I feel this really has to be examined in greater depth. It may be that most of the members of this committee are on the same basis, or on a parallel basis, and may be ineligible. Holding the directorship of a trust company is one case where this may happen, but we might find all sorts of conflicts of interest. Perhaps some of our legal brethren are very concerned with the legislation because it affects their business to a very marked degree. If we are going to find that a good many members are, or a considerable proportion of the membership of this committee is, ineligible, I think it should be looked at in relation to all members of the committee.

**Senator Godfrey:** In my speech I went into the question of lawyers.

**The Chairman:** I expect that the senators who are present today have given thought to their individual positions, and they are not saying anything. The opportunity is there. Perhaps, because I am an honorary director of a bank, I should indicate that officially to the committee. Everybody seems to know it, but I do not regard that as an impediment. I thought there was some significance in Senator Walker's definition of an honorary director at the last meeting, but I do not need to repeat it.

[Traduction]

voter, combien de sénateurs vont voter? À mon avis, si nous devons avoir des membres au présent Comité, ils doivent voter ou ne pas faire partie du tout du Comité.

**Le président:** Les sénateurs peuvent se souvenir de la façon dont nous avons procédé la dernière fois. Il existe une certaine protection contre ce genre de situation. Plusieurs membres du Comité qui étaient directeurs de banques ont démissionné et nous avons nommé plusieurs directeurs. Le sénateur McNamara était l'un d'eux et l'autre venait de Nouvelle-Écosse.

**Le sénateur Cook:** C'était le sénateur Cottleau.

**Le président:** Cela a rétabli un certain équilibre. Si nous nous trouvons ici dans cette situation et s'il y a suffisamment de sénateurs qui déclarent qu'ils ne vont pas être présents ou ne voteront pas, je suppose que c'est final étant donné qu'ils ne peuvent pas voter par procuration.

**Le sénateur Godfrey:** Je reconnais que par le passé certains ont démissionné mais je ne vois pas vraiment la nécessité de le faire.

**Le sénateur Walker:** De quoi êtes-vous le directeur?

**Le sénateur Godfrey:** D'une société de fiducie.

**Le sénateur Walker:** Pourquoi ne démissionnez-vous pas? Quel est le nom de cette société?

**Le sénateur Godfrey:** La Montreal Trust.

**Le sénateur Walker:** Raison de plus.

**Le sénateur Godfrey:** Vous devez vous souvenir que, pour ce qui est de l'étude de la Loi sur les Banques, je suis un nouveau membre du présent Comité, et je ne pense pouvoir apporter une contribution notable.

**Le sénateur Cook:** J'ai simplement soulevé la question pour l'intérêt du Comité.

**Le sénateur Molson:** M. le président, je pense que l'on doit vraiment étudier cette question de façon plus approfondie. Il est possible que la plupart des membres du présent Comité se trouvent dans la même situation ou dans une situation équivalente et ne remplissent pas les conditions requises. Le fait d'être directeur d'une société de fiducie est l'un des cas où cela peut se produire mais nous pouvons rencontrer toutes sortes de conflits d'intérêts. Peut être que certains de nos collègues juridiques sont très préoccupés en ce qui concerne cette loi parce qu'elle a des répercussions très notables sur leurs entreprises. Si nous nous apercevons qu'un grand nombre ou une partie considérable des membres du présent Comité ne remplissent pas les conditions requises, je pense qu'on doit examiner la situation par rapport à tous les membres du Comité.

**Le sénateur Godfrey:** Dans mon discours, j'ai abordé la question des avocats.

**Le président:** Je suppose que les sénateurs qui sont ici aujourd'hui ont réfléchi à leur situation particulière et ne disent rien. L'occasion se présente. Étant donné que je suis administrateur honoraire d'une banque, peut-être que je devrais l'indiquer officiellement au Comité. Tout le monde semble être au courant, mais je ne considère pas cela comme un obstacle. Je pense que la définition que le sénateur Walker a donné au cours de la dernière réunion d'un directeur honoraire avait une certaine signification mais je n'ai pas besoin de la répéter.

[Text]

**Senator Walker:** I have forgotten what it was.

**The Chairman:** I think the senators who are here today were present at the last meeting of the committee when Senator Walker made his statement about the comparison between honorary directors and honorary pallbearers—in neither case do they carry any weight.

The purpose of the meeting today is to commence our consideration of Bill C-12, that is the bankruptcy bill. Since we have a few more recently appointed members on this committee, I should perhaps tell you that immediately on my left is David Baird, of Toronto, who has been one of our experts since we started to study the original bankruptcy bill some years ago. He has been with us on all the occasions since when we have had meetings when considering a succession of replacing bills. On his left is Mel Zwaig, who is in the same position: he joined us when we started to study the original bankruptcy bill and has been with us ever since.

I understand that you, Mr. Baird, have prepared a plan for presentation this morning.

**Mr. David Baird, Adviser to the Committee:** Yes.

**The Chairman:** Just state what it is, please.

**Mr. Baird:** Mr. Chairman, honourable senators, it is a pleasure to be back again. It is almost the five-year anniversary date of when we commenced our work. We enjoy our visits, but, unfortunately, I do not think it represents a very good record for the legislative progress of this bill. Nevertheless, Mel and I are pleased to return and meet you again.

Bill C-12 is the new number of the bankruptcy bill. I propose to discuss the past history of the bill; the major area of public concern, which appears to be the priority of wage-earners; and the rights of secured creditors under the bill. Mr. Zwaig will be dealing with the administration of the Bankruptcy Act; consumer-debtor arrangements; commercial arrangements; and priorities.

Since many of the members of this committee were not involved in the earlier discussions, we will be repeating some of the matters we previously discussed because we think it is important that everyone should have an understanding of the present bill and how it proposes to change the present Bankruptcy Act. Would that be satisfactory?

**The Chairman:** I think you might indicate the areas within which your work proceeded. For instance, I am sure you had consultation with the department and certain individuals who are highly regarded in this field and who represent substantial interests.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, I would suggest that some of us who went through that long process of examining the bill umpteen years ago are only interested, really, in finding out from these experts what changes appear in the new bill.

[Traduction]

**Le sénateur Walker:** Je ne me souviens plus de cette définition.

**Le président:** Je crois que les sénateurs qui sont ici aujourd'hui étaient tous présents à la dernière séance du Comité et ont par conséquent entendu le sénateur Walker parler des directeurs honoraires comme de personnes portant des titres purement honorifiques, c'est-à-dire n'ayant vraiment aucune responsabilité.

L'objet de notre séance d'aujourd'hui est de commencer l'étude du bill C-12, le projet de loi concernant la faillite. Puisqu'il y a quelques nouveaux venus au Comité, je voudrais leur présenter immédiatement à ma gauche, M. David Baird de Toronto qui est un de nos experts depuis l'étude du premier bill sur la faillite, il y a déjà plusieurs années. À chacune des séances où nous avons eu à considérer des bills modificateurs successifs, il a été des nôtres. À sa gauche, vous voyez M. Mel Zwaig de qui je pourrais en dire autant: il s'est joint à nous au moment où nous avons considéré le bill initial sur la faillite et il a toujours été avec nous depuis ce temps-là.

On me dit, M. Baird, que vous nous avez préparé un plan pour la présentation de ce matin.

**M. David Baird, conseiller du Comité:** Oui.

**Le président:** Pourriez-vous dire de quoi il s'agit, s'il vous plaît?

**M. Baird:** Monsieur le président, honorables sénateurs, je suis très heureux de me retrouver ici. Il y a déjà cinq ans pratiquement que nous nous sommes attelés à cette tâche et bien entendu, nous sommes toujours heureux de revenir, mais je crois malheureusement que cela en dit long sur les progrès de ce bill devant le Parlement. Malgré tout, Mel et moi-même sommes heureux d'être de nouveau ici parmi vous.

Le bill C-12 est le nouveau nom du projet de loi concernant la faillite. J'ai l'intention de discuter les points suivants: d'abord l'historique du bill, puis le sujet qui préoccupe le plus le public, à savoir, semble-t-il, la priorité des salariés et enfin les droits des créanciers garantis au sens du bill. M. Zwaig, de son côté, traitera de l'administration de la Loi concernant la faillite, des concordats pour les consommateurs débiteurs, des concordats commerciaux et des priorités.

Puisqu'un grand nombre des membres de ce Comité n'ont pas participé aux discussions antérieures, nous reviendrons sur des questions dont nous avons déjà discuté, car nous pensons qu'il importe que chacun comprenne bien les modifications que le présent bill veut apporter à l'actuelle Loi sur la banqueroute. Cela vous paraît-il satisfaisant?

**Le président:** Vous pourriez aussi peut-être nous signaler les questions où vous avez pu poursuivre votre travail; je suis sûr par exemple que vous avez consulté le ministère ainsi que des spécialistes en la matière qui représentent par ailleurs des intérêts importants.

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, ceux d'entre nous qui ont déjà fait le travail fastidieux d'examiner ce bill il y a de nombreuses années ne s'intéressent qu'à une seule chose: ils veulent que les experts leur signalent les modifications proposées dans le nouveau bill.



[Text]

**The Chairman:** That is the way we are going to proceed. You can indicate how those changes developed and what part this committee, through its experts and in consultation from time to time with the chairman, played in this.

**Mr. Baird:** I think it is more than consultation; it was with the guidance and leadership of the chairman.

The original 1975 bill, Bill C-60, was filed in the House of Commons on May 5, 1975. On May 13, 1975, the Senate authorized this committee to examine and report on the subject-matter of Bill C-60. After a considerable number of hearings and very thorough and intensive study, the committee filed its report on December 11, 1975. After that time, under the guidance of your chairman, Mr. Zwaig and I met with representatives of the department. Most of the meetings were with Messrs. Howard and Landry, of the Department of Consumer and Corporate Affairs, and we discussed the reports of this committee. These discussions took place over a considerable period of time, and we think they were very successful.

We are pleased to report that when Bill S-11 was filed on March 21, 1978, a very large number of the 140 recommendations of this committee were incorporated into the new bill. It is difficult to give you an exact number because some of them were minor changes which were not really changes in principle but only changes in words.

**The Chairman:** I think we concluded there were about 128 or 129 out of 149 that we contributed to in a more or less substantial way.

**Mr. Baird:** Yes, that is correct. On our count, only 11 of the 140 recommendations were rejected outright, and I think one or two of them have been adopted since that time, as a result of further negotiations.

After Bill S-11 was filed, there was a further very brief meeting of this committee, but unfortunately Bill S-11 died on the Order Paper.

Subsequently, on February 27, 1979, Bill S-14 was introduced. It contained approximately 128 changes from Bill S-11. There were few changes in principle and the changes consisted mainly in the wording and the reorganization of various clauses. These changes resulted from negotiations which Mel Zwaig and I, under the authority of your chairman, had with representatives of the department. They also arose as a result of negotiations between the department, representatives of the Canadian Bar Association, and the Canadian Institute of Chartered Accountants. These two groups have maintained a continuing interest in the bill and have had meetings with, and made recommendations to, the department for changes in the bill. They have continued their active interest in the bill, and continual improvements are suggested and discrepancies are discovered.

The bill has 420 clauses and many of those clauses are divided into a number of subclauses, so it is a complicated bill. Therefore, it is very difficult to find all the mistakes and all the inconsistencies on the first reading. Having a number of people looking at it, particularly people familiar with the

[Traduction]

**Le président:** C'est de cette façon que nous procéderons. Vous pourrez nous indiquer l'origine de ces changements et nous signaler en quoi ce Comité, par l'intermédiaire de ses experts et en consultation de temps à autre avec son président, y a pris part.

**M. Baird:** C'était plus que de la consultation; il faudrait dire, je crois, sur les conseils et sous le leadership du président.

Le bill initial de 1975, le bill C-60 a été déposé à la Chambre des communes le 5 mai 1975. Le 13 mai suivant, le Sénat donnait au Comité l'autorisation d'étudier la teneur du bill C-60 et de faire rapport à son sujet. Après un nombre considérable d'audiences et une étude très approfondie, le Comité a déposé son rapport le 11 décembre 1975. Après cela, sous la direction de votre président, M. Zwaig et moi-même avons rencontré tous les représentants du ministère. Dans la plupart des cas, il s'agissait de MM. Howard et Landry du ministère de la Consommation et des Corporations; c'est avec eux que nous avons discuté les rapports du Comité. Ces discussions se sont déroulées sur une longue période et elles ont, à notre avis, été extrêmement fructueuses.

Il nous fait plaisir de rapporter que lorsque le bill S-11 a été déposé, le 21 mars 1978, nous avions réussi à y incorporer un grand nombre des 140 recommandations faites par ce Comité. Il est très difficile de vous en donner le nombre exact puisque dans certains cas il s'agissait de changements mineurs qui ne touchent pas au fond mais seulement à la forme.

**Le président:** Nous avons calculé, je crois, que sur 149 modifications environ 128 ou 129 s'inspiraient plus ou moins de nos recommandations.

**M. Baird:** C'est exact, d'après notre calcul, seulement 11 des 140 recommandations ont été carrément rejetées; et comme nous avons réussi à en faire adopter une ou deux depuis lors, grâce nos dernières négociations.

Après le dépôt du bill S-11 ce Comité s'est à nouveau réuni très brièvement, mais le projet de loi est malheureusement mort au Feuilleton.

Par la suite, le 27 février 1979, le nouveau bill S-14 était introduit, et il comprenait environ 128 modifications par rapport au bill S-11. À part quelques changements sur le fond, il s'agissait essentiellement d'améliorations de la forme et de restructuration de divers articles. Ces modifications ont été le fruit de négociations que Mel Zwaig et moi-même avons, sous l'autorité de votre président, conduites avec les représentants du ministère. Mais elles sont également attribuables aux négociations entre le ministère, les représentants de l'Association du barreau canadien et l'Institut canadien des comptables agréés. Ces deux organismes n'ont cessé de s'intéresser à ce bill, se sont souvent réunies et ont recommandé au ministère plusieurs modifications. Leur intérêt ne s'est jamais démenti et elles continuent à proposer des améliorations qui éliminent les lacunes.

Le bill comporte 420 articles dont beaucoup sont subdivisés; il s'agit donc d'un bill compliqué. C'est pourquoi il est si difficile, dans une première lecture, d'y repérer toutes les erreurs et tous les illogismes. Il a été très utile de le faire examiner par plusieurs autres personnes, notamment par des

[Text]

Bankruptcy Act and with the problems of administering bankruptcy matters, has proven to be very beneficial.

This bill, in my view, is a very good bill. It deserves to become law. Most of the problems have been ironed out, and it is in an excellent position to become law. It has been improved a number of times, and it is my view that it should become law as soon as possible.

**Senator Walker:** Are there any substantial changes?

**Mr. Melvin C. Zwaig, Adviser to the Committee:** Certainly, we cannot see them at this point. All the recommendations that we feel should have been adopted have been incorporated in this new bill, and we see no reason why it should not become law as quickly as possible.

**Mr. Baird:** Your chairman has asked me to deal with the one area that is a matter of continuing public discussion.

**The Chairman:** There have been representations made to the committee through the chairman, and a request has been made to be heard in connection with the priority of secured creditors that was extended to wage-earners in the original bill, and which we recommended against, with an alternative procedure of setting up a fund with contributions from the employer and the employees, so that in any event, if their wages were not paid in the event of bankruptcy there would be some place where they could go with an assurance of being paid.

The department has been studying that, and there has not been any result evidenced up to this moment either in the new bill or in recent releases from the department.

**Mr. Baird:** That is correct.

**Senator Connolly:** Could I make a comment at this point, Mr. Chairman, on what you have said? When we considered that point, did we advert to the fact that this trust fund, to which both employer and employee would contribute, would be excluded from the bankrupt estate? Did we consider that point? I forget. I am just asking for clarification.

**Mr. Baird:** Yes. It would not form part of the bankrupt estate.

**Senator Connolly:** Why? Because it is a trust fund?

**Mr. Baird:** This trust fund would not be contributed to solely out of the assets of the bankrupt estate, but rather by employees as they are being employed in their normal course of employment. The moneys would then be collected by the government and held in a separate trust fund.

**Senator Connolly:** Oh. The government was going to handle the trust fund.

**Mr. Zwaig:** The government was to administer it. The deductions, we thought, would be made from employees in selective type industries, that is, industries that were more prone to insolvency, and those employers and employees in

[Traduction]

personnes connaissant bien la Loi sur la banqueroute et pour qui les problèmes de l'administration de la masse de la faillite n'ont plus de secret.

C'est, à mon avis, un excellent projet de loi qui mériterait bien de devenir loi. Comme on a réussi à éliminer la plupart des problèmes, il a toutes les chances d'être adopté. On l'a en effet amélioré plusieurs fois et il faudrait, d'après moi, qu'il soit adopté le plus rapidement possible.

**Le sénateur Walker:** Y a-t-il des changements réellement importants?

**M. Melvin C. Zwaig, conseiller du Comité:** Nous ne pouvons certainement pas les voir pour le moment. Toutes les recommandations que nous jugions devoir être adoptées ont été incorporées au nouveau projet de loi et nous ne voyons absolument pas pourquoi il ne devrait pas devenir texte de loi aussi rapidement que possible.

**M. Baird:** Votre président m'a demandé de vous parler de la question qui fait l'objet d'un débat constant parmi le public.

**Le président:** Le Comité a en effet reçu, par l'intermédiaire de son président, des représentations et on lui a demandé d'être entendu concernant l'article visant la priorité des créanciers garantis qui, dans la première rédaction du bill, englobait les salariés. Nous avons fait une recommandation en sens contraire et avons suggéré comme alternative la création d'un fond auquel employeur et employés contribueraient afin d'assurer que, si les salariés n'étaient pas payés en cas de banqueroute, ils puissent toucher ce qui leur revient.

Le ministère s'est penché sur cette question, mais jusqu'à maintenant, on n'en a pas vu les résultats, que ce soit dans le nouveau projet de loi ou dans les derniers communiqués de presse.

**M. Baird:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** Pourrais-je formuler une observation à cet égard, monsieur le président? Lorsque nous avons étudié cette question, avons-nous considéré le fait que ces fonds de fiducie, auxquels et l'employeur et l'employé contribueraient, seraient exclus des actifs de la faillite? Nous sommes-nous penchés sur cet aspect? Je ne me rappelle pas et j'aimerais simplement un éclaircissement.

**M. Baird:** Oui, ce fonds de fiducie serait exclu de l'actif de la faillite.

**Le sénateur Connolly:** Et pourquoi? Parce qu'il s'agit d'un fonds de fiducie?

**M. Baird:** Parce que les cotisations à ce fonds ne proviendraient pas seulement des avoirs de l'actif de la faillite, mais plutôt des employés dans le cours normal de leur emploi. Ces sommes seraient donc recueillies par le gouvernement et versées dans un fonds de fiducie séparé.

**Le sénateur Connolly:** Oh! C'est le gouvernement qui s'occuperait donc de ce fonds?

**M. Zwaig:** C'est cela, le gouvernement avait l'intention de l'administrer. Nous croyons que les déductions pourraient être faites de la paie des employés dans certains genres d'industries, c'est-à-dire les industries les plus sujettes à la faillite et les



[Text]

those industries would make these contributions as a salary deduction. What in fact would happen in the event of a bankruptcy is that the employees would make a claim against the fund. The fund, in turn, would make a claim against the bankrupt estate. However, instead of ranking as a preferred creditor at that time, the fund would rank as an unsecured creditor for the balance. It ensures that the employee would get paid for services that he rendered up to the date of the bankruptcy.

**The Chairman:** I should tell the committee that this type of plan is in force in France, in the United Kingdom and, I think, in some other European countries.

**Mr. Zwaig:** That is correct.

**Senator Molson:** You speak of selective industries. How would that be determined?

**Mr. Zwaig:** Well, for example, employees of government agencies, perhaps, would be excluded.

**Senator Connolly:** So it would be blanket, so as to include every industry except the ones that were excluded?

**Mr. Zwaig:** That is correct.

**Senator Laird:** And would that exclusion be by regulation?

**Mr. Baird:** No decision has been made on this, and the report of your committee did not go into the details of this fund. It just suggested that there should be a fund with contributions by employees, but it did not specify specific exclusions. There was a suggestion, as Mr. Zwaig has said, that it be a selective fund as opposed to a universal fund, but that decision has not been made, and this committee did not make a decision on that point. It was clearly suggested during the session that it might be a selective fund, but that decision has not been made as to who would be required to make the contributions to the fund.

**Senator Cook:** You would have a long trial period, would you not? Because if it was agreed in principle, you might enlarge the number of industries and businesses affected. You would not know how much the premiums would be or how many claims would be made, and so there would be a period of trial and error.

**Mr. Baird:** Yes, there would be a period of trial and error, because no one knows what the cost of the obligations would be. That is one of the problems. Mr. Landry, when he attended before the committee last year when this matter was discussed, said that they had estimates that the cost would range between \$4 million and \$70 million a year.

**Senator Connolly:** To administer?

**Mr. Baird:** No. The estimate was that the claims against the fund could be anywhere from \$4 million a year to \$70 million a year. That, as I say, is just an estimate. It cannot be accurate. There is no way of making an accurate estimate.

[Traduction]

employeurs et employés concernés fourniraient donc leurs cotisations sous forme de déductions à la source. Par conséquent, dans l'éventualité d'une faillite, les employés déposeraient une créance contre le fonds. Et une créance serait ensuite déposée par le fonds contre l'actif de la faillite. Cependant, ils ne seraient pas considérés comme créanciers prioritaires mais bien comme créanciers sans garantie pour le reste. Mais cette façon de procéder fournit quand même l'assurance que les employés sont payés pour les services qu'ils ont rendus au moment de la faillite.

**Le président:** Je pense que je devrais signaler aux membres du comité que ce genre de plan est utilisé en France, au Royaume-Uni et je pense, dans certains autres pays européens.

**M. Zwaig:** C'est le cas.

**Le sénateur Molson:** Vous parlez de certaines industries. Comment le choisirait-on?

**M. Zwaig:** Eh bien, par exemple, les employés des organismes du gouvernement seraient vraisemblablement exclus.

**Le sénateur Connolly:** Ce serait donc une couverture générale, c'est-à-dire que toutes les industries seraient incluses à l'exception de celles qui seraient exclues.

**M. Zwaig:** C'est exact.

**Le sénateur Laird:** Et cette exclusion sera-t-elle confirmée par règlement?

**M. Baird:** Nous n'avons pas encore pris de décision à cet égard et le rapport de votre Comité ne fournit aucun détail sur ce fonds. Il ne fait que proposer la création d'un tel fonds auquel cotiseraient les employés, mais sans préciser les exclusions. Il a été proposé, comme M. Zwaig vient de le dire, qu'on en fasse un fonds sélectif plutôt qu'un fonds universel, mais aucune décision n'a encore été prise et le Comité n'a pas pris de décision à cet égard. Il a été très clairement proposé au cours de la session qu'on en fasse un fonds sélectif, mais aucune décision n'a encore été prise quant à qui serait tenu de cotiser au fonds.

**Le sénateur Cook:** Mais il faudrait une longue période de mise à l'essai, n'est-ce pas? Car si on en convenait en principe, on pourrait toujours élargir le nombre d'industries et d'entreprises visées. Vous ne sauriez pas à combien devraient s'élever les cotisations ni à combien de créances vous attendre, et par conséquent, il faudrait une période de mise à l'essai.

**M. Baird:** C'est ce que nous entendons faire, car personne ne sait à combien s'élèveraient les obligations. C'est un de nos problèmes. M. Landry, lorsqu'il est venu témoigner devant ce comité l'année dernière dans le cadre des discussions sur cette question, a déclaré que le coût avait été évalué de \$4 millions à \$70 millions par année.

**Le sénateur Connolly:** Pour l'administration?

**M. Baird:** Non. Il a été estimé que les créances contre le fonds pourraient se chiffrer de \$4 millions à \$70 millions par année. Mais comme je l'ai déjà dit, il ne s'agit que d'une prévision qui ne peut être exacte. Il est impossible de faire des prévisions exactes.



*[Text]*

**Senator Molson:** I guess we have all received this letter from the Wholesale Salesmen's Association of Canada. In it, the executive director says that their membership is 25,000 sales representatives. I wonder how people like that could be insured, and how their industry could or would be in the selective list.

**The Chairman:** Well, we are going to give them the opportunity to come here and tell their story. I think they are entitled to do that. It may be that all the salesmen are not on commission; some of them might be on salary.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, is it not a rather difficult principle to defend to ask employees to contribute to an insurance fund on the grounds that this is an area of compensation for them in the event of bankruptcy? Really you are asking them to take a reduction in income in order to protect themselves against an employer's going bankrupt in the future. Admittedly, as I understand the plan proposed, the employers also contribute, and there would be a claim against the estate, or the bankrupt firm, as an unsecured creditor; but I think it would be very hard to justify to any employee that he should contribute to a fund out of his own wages in order to enable him to recover some unpaid wages in the event of a firm's going bankrupt, because at best he would be getting back the reduction of wages that he had taken by virtue of a contribution to a fund. I have difficulty defending that idea.

**The Chairman:** Senator Manning, all you have to do is look at the other side, and what was proposed in the original bill, namely, to give priority over secured creditors to the extent of up to \$2,000 an employee. Now, with regard to giving priority over the secured creditor, if at that moment the employer is bankrupt, or has committed acts of bankruptcy, I think you have to assume that his financial position is not healthy. At that point it is one thing to say, "You, Mr. Wage Earner, are entitled to be paid in priority to the secured creditor, but we do not have any assets that we can pledge readily to raise money, having regard to the bankrupt condition of the firm." It may be that even the position of a secured creditor, which would be subordinated under that arrangement, would not present the opportunity to raise money. On the other hand, the trustee, I think you have to acknowledge, would have to go out and find the money to recognize this priority, and I would say that there is no assurance to the wage earner that in that event he would get paid his entire wage claim.

**Senator Manning:** I can understand that, and see the practical difficulty of giving a wage earner a prior or even an equal claim with a secured creditor; but it does seem to me, if we are trying to address ourselves to his problem as a wage earner, that the fund, if we are going to use a trust fund, should come from contributions from the employer, and not from the employee. It does seem to me to be unfair to ask the employee to contribute to a fund of which he gets part back, as if it were some benefit to him. He has already paid it. That is not payment of wages. He might as well have kept it in the first place.

*[Traduction]*

**Le sénateur Molson:** Je pense que vous avez tous reçu la lettre de la Wholesale Salesmen's Association of Canada. Selon les directeurs administratifs, cette association regroupe 25,000 représentants. Je me demande comment ils pourraient être assurés et si leur industrie pourrait figurer ou figurerait dans la liste sélective.

**Le président:** Eh bien, nous allons leur donner l'occasion de venir nous faire part de leur point de vue. Je pense qu'ils y ont droit. Tous les vendeurs ne travaillent peut-être pas à commission. Il se peut que certains d'entre eux touchent un salaire.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le Président, n'est-ce pas un principe difficile à défendre que de demander à des employés de contribuer à un fonds d'assurance du fait qu'ils en tireraient une compensation dans l'éventualité d'une faillite? Ceci consiste à leur demander d'accepter une réduction de revenu pour se protéger contre une faillite éventuelle de leur employeur. Par contre, tel que je comprends le plan proposé, les employeurs y cotiseraient également et une créance serait faite contre l'actif ou l'entreprise en faillite à titre de créancier sans garantie; mais je pense qu'il serait très difficile de convaincre un employé qu'il devrait cotiser à un fonds de son propre salaire afin de lui permettre de recouvrer ce qui lui est dû dans l'éventualité d'une faillite car, au mieux, il ne retirerait pas plus que la somme de ses déductions de salaire ayant servi de contributions au fonds. Je ne vois pas comment je pourrais promouvoir cette idée.

**Le président:** Sénateur Manning, tout ce que vous avez à faire c'est de regarder l'autre côté de la médaille et ce qui a été proposé dans le projet de loi original, à savoir, d'accorder la priorité vis-à-vis des créanciers garantis jusqu'à concurrence de \$2,000 par employé. En ce qui concerne la priorité accordée vis-à-vis des créanciers garantis, si à ce moment l'employeur fait faillite, ou prend des mesures de faillite, je pense qu'il faut supposer que sa situation n'est pas très saine. A ce moment-là, c'est une chose que de dire: «Vous, monsieur le salarié, avez droit d'être payé avant le créancier garanti, mais nous ne disposons d'aucun avoir nous permettant de recueillir de l'argent, vu la faillite de l'entreprise.» Il se pourrait alors que la position même du créancier garanti, qui serait subordonnée en vertu de cet arrangement, empêcherait de recueillir les fonds nécessaires. D'autre part, le syndic, et je pense que vous êtes au courant, devrait se débrouiller pour trouver de l'argent pour reconnaître cette priorité et le salarié n'a alors aucune assurance, dans ce genre de cas, de recevoir le remboursement de sa pleine créance pour son salaire.

**Le sénateur Manning:** Je comprends et je vois également pourquoi il pourrait être difficile d'accorder aux salariés le droit de déposer une créance prioritaire ou égale à celle d'un créancier garanti, mais il me semble, en ce qui concerne ce problème du salarié, que ce fonds, si nous choisissons d'adopter l'idée du fonds de fiducie, devrait être établi à partir des contributions de l'employeur et non de l'employé. Il me semble injuste de demander à l'employé de contribuer à un fonds dont il pourrait recouvrer une partie comme si c'était un avantage pour lui. Il l'a déjà payée. Il ne s'agit pas de payer un salaire. Il aurait peut-être été préférable pour lui de la conserver.

[Text]

**The Chairman:** Many of the countries in the world—I mentioned France and the United Kingdom, and a number of other European countries—have adopted this alternative method and have turned their backs on the question of the priority of wage earners. That is, they feel that by establishing a fund, that gives assurance of being paid. There must be a lot of employees who do not object to contributing a little in order to ensure, if bankruptcy does result, that they will get paid.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, does anyone have any idea as to how big in those countries, is the contribution required from each employee?

**The Chairman:** We had evidence on that at an earlier time. Have you the material there, Mr. Baird?

**Mr. Zwaig:** While Mr. Baird is looking for the material, some of the evidence that I do recall was that it would take a very small payment, such as 10 cents per week per employee for one year, in order to accumulate adequate funds in Canada to meet the fund requirements for a long-term basis.

The other problem, of course, that gave rise to the creation of this type of fund, was that if you gave the employees a super-priority or a super-security ranking ahead of normal secured creditors, it would certainly increase the cost of financing in Canada. Also, very quickly financial institutions could circumvent that type of super-security by in fact requiring their borrowing customers to create a holding company which only has the machinery, the fixed assets, and direct the borrowers' employees to be kept employed in a separate company.

**Senator Laird:** I am not arguing for or against that because we argued before about giving wage earners equal priorities for credits, but I think the practical problems are obvious. All I am saying is that I think it would be more equitable, if we are going to recognize that the employee also has a contract, in the same way as a person who lends money to a company has a contract, because it would put them in a position of secured creditors. If the employee has a contract with his employer and the employer says, "I will pay you X number of dollars for so many hours of work," if we are going to protect him, it seems to me the fund that is built up for his protection should come from the employer and that the employee should not be asked to contribute to that kind of fund. I am not arguing against eliminating this to try to put him in a priority position of the Bankruptcy Act. I do not think it is fair to ask the employees to do that.

**Senator Connolly:** From a tax point of view, it would be a deduction because it would be a cost to the business for the employer.

**Senator Laird:** It would be an additional cost for the employer.

**Senator Connolly:** That is right, and a tax deduction.

[Traduction]

**Le président:** La plupart des pays du monde, j'ai déjà mentionné la France, le Royaume-Uni et un certain nombre de pays européens, ont adopté cette méthode de rechange et ont tourné le dos à la question de la priorité des salariés. C'est-à-dire qu'ils estimaient qu'en établissant un fonds, ils donnaient aux salariés l'assurance d'être payés. Il doit y avoir de nombreux employés qui ne s'opposent pas à l'idée de contribuer une petite part de leur salaire pour s'assurer d'être remboursés, dans le cas d'une faillite.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, quelqu'un sait-il à combien s'élèvent les contributions des employés dans les pays qui appliquent ce genre de programme?

**Le président:** Nous avons reçu des témoignages à cet égard plus tôt. Avez-vous les données en main, Monsieur Baird?

**M. Zwaig:** Pendant que M. Baird regarde la documentation, il me semble me rappeler qu'il s'agissait d'une cotisation infime de l'ordre de 10 cents par semaine par employé pendant un an pour accumuler au Canada des fonds nécessaires pour répondre aux exigences à long terme.

L'autre problème qui, bien entendu, est à la base de l'idée de créer ce genre de fonds, est le fait que si l'on accorde la super-priorité aux employés, ou encore, une super-sécurité, on les fait passer devant les créanciers garantis normaux et cela contribuerait à faire augmenter le coût du financement au Canada. En outre, les établissements financiers pourraient vite trouver le moyen de contourner ce genre de super-sécurité en exigeant de leurs clients emprunteurs qu'ils créent une société de portefeuille qui ne dispose que de la machinerie, des immobilisations et qu'ils gardent à leur service les employés dans une société distincte.

**Le sénateur Laird:** Je ne plaide pas en faveur de cette idée ou contre celle-ci parce que nous avons déjà étudié la possibilité de donner aux travailleurs des priorités égales pour le crédit, mais je pense que les problèmes d'ordre pratique sont évidents. Je dis simplement qu'il serait plus juste de reconnaître que l'employé a un contrat, au même titre que la personne qui prête de l'argent à une société, ce qui ferait que ses créances seraient garanties. Si l'employé a signé avec son employeur un contrat dans lequel celui-ci se dit prêt à lui verser X nombre de dollars pour X nombre d'heures de travail, il me semble que si nous avons l'intention de protéger cet employé, mais devrions décréter que les fonds qui seront amassés à cette fin devraient être versés par l'employeur et que l'employé ne doit pas être tenu de cotiser à ce genre de caisse. Je ne dis pas qu'on doit éliminer cette mesure dans le but d'essayer de mettre l'employé dans une position prioritaire aux termes de la Loi sur la faillite; ce ne serait pas juste.

**Le sénateur Connolly:** Aux fins l'impôt, cette contribution serait déductible vu qu'elle représenterait un coût pour l'employeur.

**Le sénateur Laird:** Elle entraînerait effectivement des frais supplémentaires pour l'employeur.

**Le sénateur Connolly:** C'est exact, mais elle donnerait aussi lieu à une déduction d'impôt.



[Text]

**Senator Molson:** If it is such a small sum for an employer, Mr. Chairman, it would almost sound to be much more economical to have the deduction made by the company, or the owner, rather than the individual. To have an extra deduction from the employee's salary or wages of, say, 10 cents a week, is a most costly item, I should think, but relatively minor for the employer.

**The Chairman:** We did not lay out a plan. We suggested where this kind of plan was in force, and the evidence showed the nature of it, and we left it for the department to study it. I think we did make a suggestion that, in our view and in our study, the contribution of the employer, if it were going to be that kind of plan, could be in the order of 10 cents a week. Therefore, the feeling was that is not a substantial amount to pay for protection. We did not make it part of our consideration of the bill.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, actually isn't the apprehension that Senator Manning has really answered by this sort of risk, which is implicit in all insurance? For example, take fire insurance. You pay year after year and you do not have a fire, but you do so because the risk is there.

**The Chairman:** No, that is not true, actually what you do is you carry the ones that do have fires.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, there is another aspect that I would like to raise. I suppose there are a great many companies where, if this plan were adopted, there would be a substantial amount of money paid in over the years to this fund. I do not know whether we thought of whether the employees who might be asked to contribute would be divested of that money forever unless there was a bankruptcy. In other words, is it a contribution to a general fund, or did we think of it as a contribution to a fund for a specific company, in which event it might be that an employee, upon retirement from a company which had not had a bankruptcy record during his period of employment, might be able to claim his contributions out of the fund because there was no call?

**Mr. Zwaig:** If I recall the original recommendation, our discussion was that the fund should be an adjunct to the present unemployment insurance fund and the claim should be made against that fund.

**Senator Connolly:** It would be in the nature of an insurance premium?

**Mr. Zwaig:** It would be in the nature of an insurance premium.

**Senator Connolly:** As Senator Manning points out, it is another deduction from pay for that employee.

**Senator Molson:** It has to be accounted for, 10 cents a week.

**Senator Godfrey:** Are there any jurisdictions where they do give priority to employees over secured creditors?

**Mr. Baird:** There are certain provinces in Canada where there are provincial statutes that attempt to give priority of

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, s'il s'agit d'une somme minime pour l'employeur, il semblerait beaucoup plus rentable d'accorder le droit de déduction à la société ou au propriétaire plutôt qu'au particulier. Le fait de déduire un autre montant, disons 10 cents par semaine, du salaire d'un employé représente, à mon avis, une perte qui est considérable pour celui-ci mais relativement minime pour l'employeur.

**Le président:** Nous n'avons pas établi de régime. Nous avons indiqué à quels endroits un tel régime est en vigueur, les témoins en ont précisé la nature et nous avons laissé au Ministère le soin d'étudier la question. Je pense que nous avons donné à entendre qu'à la lumière de notre étude, la contribution de l'employeur, si un tel régime devait être adopté, pourrait être d'environ 10 cents par semaine. Il nous a semblé que ce n'était pas un montant considérable à payer pour offrir une protection. Nous n'avons toutefois pas étudié cette question au moment d'analyser le projet de loi.

**Le sénateur Laird:** En réalité, monsieur le président, n'est-ce pas ce genre de crainte que le sénateur Manning a voulu dissiper en disant que toute assurance comporte de tels risques? Par exemple, vous renouvelez votre police d'assurance-incendie chaque année même si aucun incendie ne s'est déclaré chez vous, car le risque subsiste.

**Le président:** En fait c'est faux, vous vous trouvez à payer pour les personnes qui sont victimes d'un incendie.

**Le sénateur Connolly:** Il y a un autre aspect que j'aimerais soulever, Monsieur le président. Je suppose que si ce régime était adopté, beaucoup de sociétés verseraient des sommes considérables dans cette caisse au fil des ans. A-t-on cherché à savoir si les employés qui cotiseront à cette caisse seraient privés éternellement de cet argent à moins qu'il n'y ait une faillite? En d'autres termes, s'agirait-il d'une cotisation à une caisse générale ou à celle d'une société précise? Dans ce dernier cas, si l'employé prend sa retraite et que la société n'ait pas fait faillite pendant qu'il y a travaillé, peut-il demander qu'on lui rembourse le montant qu'il aura versé à cette caisse?

**M. Zwaig:** Si mes souvenirs sont exacts, la recommandation initiale proposait que ces cotisations seraient versées à la caisse actuelle d'assurance-chômage et les créances seraient payées par celle-ci.

**Le sénateur Connolly:** Il s'agirait en quelque sorte d'une prime d'assurance?

**M. Zwaig:** Effectivement.

**Le sénateur Connolly:** Comme le sénateur Manning l'a souligné, il s'agit d'une autre retenue sur le salaire de l'employé.

**Le sénateur Molson:** D'un montant de 10 cents par semaine.

**Le sénateur Godfrey:** Y a-t-il des lois précisant qu'il faille donner priorité aux employés plutôt qu'aux créanciers garantis?

**M. Baird:** Certaines provinces du Canada ont des lois qui tentent de donner priorité aux travailleurs plutôt qu'aux



## [Text]

wage earners over secured claims. For example, in Manitoba there is a Payment of Wages Act that attempts to do this. The problem in the various provincial statutes is that they are not worded very clearly, and the courts have interpreted them in certain instances to provide that wages only take priority over the interest of the debtor in the assets as opposed to total priority over the rights of all secured creditors.

**Senator Connolly:** Do they have authority to legislate in this field?

**Senator Manning:** That is the problem. Is it constitutional?

**Mr. Baird:** The courts have not rejected it to date on a constitutional basis. They have not been to the Supreme Court of Canada on the issue and provincial legislation creating the priority for wages has not been rejected on a constitutional issue. There is a recent decision of the Supreme Court of Canada dealing with priorities of the Quebec Ministry of Revenue for sales tax.

The Supreme Court of Canada held that the secured position of the province for sales tax was not constitutional. The Bankruptcy Act was paramount and took priority over the provincial statute. There has been no adjudication on the issue dealing with wages and the priority accorded to wages under provincial statutes.

**Senator Connolly:** Would you repeat just what you said at the end, please?

**Mr. Baird:** The Supreme Court of Canada has ruled that an attempt by the provincial government to establish a secured claim for sales tax—i.e., to give the province a lien or charge on the assets of the debtor for sales tax owing—was invalid because it conflicted with the priorities established under the Bankruptcy Act.

In many provinces they have attempted to establish provincial liens because the Bankruptcy Act, as it stands today, provides that the trustee in bankruptcy takes the assets subject to the rights of secured creditors, and that the secured creditors are entitled to realize on their security in priority to the trustee in bankruptcy. The trustee in bankruptcy gets the surplus after the secured creditor realizes on his assets. In order to come within that provision of section 107 of the Bankruptcy Act, the provinces have legislated that monies owing to them constitute a lien or charge on the assets of the debtor. In Ontario, previously there was a lien for corporations tax, and that has recently been abolished. However, for a long time that had been a lien created by the statute on the assets of a company.

**Senator Connolly:** A provincial statute?

**Mr. Baird:** A provincial statute. Similarly, in British Columbia I believe there is a statute saying that monies owing for workmen's compensation constitute a lien on the assets of the company that owes the money. This type of legislation has been enacted in various provinces throughout Canada in differing forms; there is no universal approach.

## [Traduction]

créanciers garantis. Par exemple, au Manitoba, une loi sur le paiement des salaires, la Payment of Wages Act, a été adoptée à cette fin. Le problème vient de ce que les lois provinciales ne sont pas assez précises et les tribunaux les ont interprétées, dans certains cas, en n'accordant qu'aux salaires la priorité par rapport aux intérêts qu'aient les débiteurs dans les biens par opposition à la priorité totale sur tous les créanciers garantis.

**Le sénateur Connolly:** Les provinces ont-elles le pouvoir de légiférer dans ce domaine?

**Le sénateur Manning:** Voilà le problème. La Constitution les y habilite-t-elles?

**M. Baird:** Jusqu'à présent, les tribunaux n'ont pas dénoncé ces lois. La question n'a pas été soumise à la Cour suprême du Canada et les lois provinciales créant ce concept de priorité des salaires n'ont pas été déclarées inconstitutionnelles. La Cour suprême du Canada a rendu récemment une décision en ce qui a trait aux priorités établies par le ministère du Revenu du Québec en matière de taxe de vente.

Ce tribunal a statué que la position garantie de la taxe de vente n'était pas constitutionnelle et que la Loi sur la faillite s'appliquait et avait préséance sur la loi provinciale. Aucune décision n'a été rendue en ce qui concerne le problème relatif aux salaires et à la priorité qui doit leur être accordée selon les lois provinciales.

**Le sénateur Connolly:** Auriez-vous l'obligeance de reprendre cette dernière partie de vos propos?

**M. Baird:** La Cour suprême du Canada a déclaré que la tentative qu'avait faite le gouvernement provincial en vue d'établir une créance garantie pour la taxe de vente, c'est-à-dire pour donner à la province un privilège sur les biens du débiteur au motif de la taxe de vente exigible, n'était pas valable étant donné qu'elle était contraire aux priorités établies aux termes de la Loi sur la faillite.

De nombreuses provinces ont essayé d'accorder des privilèges parce que l'actuelle Loi sur la faillite stipule que le syndic prend les biens conformément aux droits des créanciers garantis et que ces derniers ont le droit de réaliser leur biens avant le syndic. Ce dernier n'obtient donc que l'excédent. Afin de se conformer à la disposition de l'article 107 de la Loi sur la faillite, les provinces ont adopté une loi stipulant que l'argent qui leur revient constitue un privilège sur les biens du débiteur. En Ontario, il existait autrefois un privilège en matière d'impôt sur les corporations, et ce n'est que récemment que celui-ci a été aboli. Toutefois, il y a eu pendant longtemps une loi stipulant qu'un privilège existait sur les biens d'une société.

**Le sénateur Connolly:** Une loi provinciale?

**M. Baird:** Une loi provinciale. De même, en Colombie-Britannique, je crois qu'une loi prévoit que l'argent qui revient à la caisse d'indemnisation des accidents du travail constitue un privilège sur les biens de la société de qui cet argent est exigible. De telles lois ont été adoptées dans différentes provinces du Canada sous diverses formes, il n'y a pas de méthode uniforme.

[Text]

To go one step further, the provinces have created deemed trusts to circumvent the priorities under the Bankruptcy Act. They have said that monies owing—in Ontario it is vacation pay—is deemed to be a trust and therefore has priority over a secured claim. Even the federal government has done that for Canada Pension and unemployment insurance. They have said that monies deducted by an employer are deemed to be held in trust for the Crown and do not form part of the assets of a bankrupt estate to be administered by the trustee in bankruptcy.

**Senator Connolly:** The federal authority may be able to do that, because it has jurisdiction. I suppose what you are saying is that it is questionable whether these provincial liens and other propositions that are put through provincial legislatures are invalid.

**Mr. Baird:** That is correct.

**Mr. Zwaig:** The present bill envisages doing away with “deemed trusts,” so that if there is a trust fund on hand the maximum of the Crown’s claim in the right of Canada, or in the right of a province, is limited to the amount of cash in that trust fund at the date of bankruptcy. Then the Crown would rank as an ordinary creditor for any excess claim.

**Senator Godfrey:** You say there have been wage laws, as in Manitoba. Did that law cause difficulties in financing, and did it increase the cost of financing?

**Mr. Baird:** It is very difficult to know. The law has been in force for a considerable length of time; it was not just enacted this year. All I can say is that in administering a bankrupt estate, from a trustee’s or receiver’s point of view it causes problems because of the uncertainty of the priority position in the law. There are numerous cases coming forward from various provinces attempting to deal with the priority issue. One of the most common legal problems we face is trying to sort out who has authority in the event of administration of an insolvent situation.

**Senator Godfrey:** I am new, and this is one main question that probably people will be asking me. I understood you said the reasons we did not approve of giving them priority ahead of secured creditors were the difficulties of administration and the increased cost of financing. Are there any others? You say that in Manitoba, which has had such a law, we cannot say for sure that either of those things happen.

**Mr. Baird:** We know the administration has been a problem. On the question of difficulty in financing, the major problem we foresee would be in labour-intensive industries, where you could have one hundred employees with a possible priority of \$2,000 each. You then have a possible super-priority for wages of \$200,000. If you are a lender and you are asked to loan money to that company, would you not have to take into account that in the event of an insolvent situation the first \$200,000 worth of assets would not be available to satisfy your

[Traduction]

Pour aller plus loin, les provinces ont créé des trusts spéciaux afin de ne pas se conformer aux priorités établies dans la Loi sur la faillite. Les législateurs provinciaux ont allégué que l’argent dû, en Ontario il s’agit des payes de vacances, était considéré comme un trust, et que, par conséquent, le versement en avait priorité sur une créance garantie. Même le gouvernement fédéral a agi ainsi, en ce qui concerne le Régime de pensions du Canada et l’assurance-chômage. Il a déclaré que l’argent déduit par un employeur devait être gardé dans un trust au nom de la Couronne et qu’il ne faisait pas partie de l’actif de la faillite qui est administré par le syndic.

**Le sénateur Connolly:** Le gouverneur général peut agir ainsi parce qu’il en a le pouvoir. Mais vous vous dites probablement que la validité de ces privilèges provinciaux et autres droits établis par les lois provinciales pourrait être contestée.

**M. Baird:** C’est exact.

**M. Zwaig:** Le présent projet de loi compte les trusts spéciaux, de sorte que si des fonds sont disponibles, la créance maximale que pourra obtenir la Couronne au nom du Canada ou d’une province se limitera au montant déposé dans ce trust au moment de la faillite. Par conséquent, la Couronne est considérée comme un créancier ordinaire pour toute créance excédentaire.

**Le sénateur Godfrey:** Vous dites qu’il existe des lois concernant les salaires, au Manitoba notamment. Est-ce que la loi de cette province pose des problèmes de financement, a-t-elle fait augmenté le coût du financement?

**M. Baird:** Il est très difficile de savoir. La loi est en vigueur depuis un bon moment; elle n’est pas nouvelle, c’est-à-dire qu’elle n’a pas été adoptée cette année. Je peux seulement vous dire que lorsqu’on administre les biens d’une faillite, du point de vue du syndic ou du liquidateur, il existe des problèmes imputables à l’incertitude qui caractérise les priorités prévues dans la loi. Il y a de nombreux cas où différentes provinces ont tenté de régler ce problème des priorités. L’un des problèmes fréquents que les juristes doivent résoudre consiste à déterminer qui a autorité lorsqu’il s’agit d’administrer les biens d’une personne insolvable.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis un nouveau venu et il s’agit probablement d’une des principales questions qu’on me posera. Vous avez dit, sauf erreur, que nous avions refusé de les faire passer avant les créanciers garantis parce que nous prévoyions des difficultés d’administration et des coûts de financement accrus. Est-ce tout? Vous dites qu’au Manitoba, où l’on a déjà adopté une loi du genre, il est impossible de dire avec certitude si l’une ou l’autre de ces éventualités s’est concrétisée.

**M. Baird:** Nous savons que l’aspect administratif a posé des problèmes. Quant aux difficultés de financement, elles se présenteraient principalement, selon nous, dans les industries à forte concentration de main-d’œuvre, où cent employés peuvent faire valoir une créance de \$2,000 chacun. Il est ensuite possible que les créanciers prioritaires soumettent des créances pour salaire de \$200,000. Celui à qui on demande de prêter à une telle société ne tiendra-t-il pas compte du fait qu’en cas d’insolvabilité, les \$200,000 d’avoirs initiaux ne pourront lui



[Text]

loan, but rather would be paid to employees? We envisage that a prudent lender would take that into account and would reduce the loan by that amount. We anticipate that that would cause difficulty for a borrower in that it would reduce his borrowing base.

**Senator Cook:** Each one of these priorities has the effect of reducing the equity of the owner in his real estate, or his successors.

**The Chairman:** Does that not create an overhang? If you have the loan established on priority of wage claims, from thereon, even if the financial position of the company were good, any lender would have to calculate that there is this overhang of \$2,000, even though the company may at the moment be sound and not insolvent. There is still that overhang, and therefore any lender would want to secure himself against that and would not advance as much money.

**Senator Godfrey:** The Canadian companies acts all have provisions that the directors are liable for, I think, six months' wages. In other words, they are related to the number of months. Do employees get paid by the week or every two weeks? If an employee did not get paid, he is at risk knowingly if he comes back on Monday morning and works. But up until the Friday, if you gave him a priority on that, would that not be a sort of compromise? It would not involve nearly as much as \$2,000.

**The Chairman:** We are discussing what the original bill proposed.

**Senator Godfrey:** I realize that. I'm just thinking out loud.

**Mr. Baird:** The present Bankruptcy Act limits the preferred position to wages earned within three months of the date of bankruptcy. The new bill, which is before us today, does not have that limitation. The only limitation is with respect to amount, namely \$2,000; it is only a limitation of quantum, not of time.

**Senator Godfrey:** There is a preferred position.

**Mr. Baird:** There is still a preferred position in the bill as it stands today, which is very similar to the preferred position that is in the present Bankruptcy Act. However, a preferred position ranks behind the secured position, and there is always a significant risk that there will be insufficient assets available to pay the secured position in full and leave something available for the preferred. You are correct when you say the Canada Business Corporations Act and the Canada Corporations Act provide for personal liability on the directors. This provision is incorporated also into the new bill, which is now before us, in clause 188. Nevertheless, in practice that has not proven to be very much protection for wage earners. In my experience of twenty years I have experienced only one action for employees for arrears of wages. In most cases the directors themselves are in a very bad financial position. They usually have guaranteed the bank and are not able to pay.

[Traduction]

être versés à titre de remboursement du prêt, mais seront plutôt utilisés pour payer les employés? Nous croyons qu'un prêteur prudent envisagera cette possibilité et réduira cette somme du prêt ce qui pourrait entraîner des difficultés pour l'emprunteur qui verra sa capacité d'emprunt réduite.

**Le sénateur Cook:** Tout cet ordre de collocation a comme effet de réduire l'avoir du propriétaire en biens immobiliers et celui de ses successeurs.

**Le président:** Cette situation ne serait-elle pas une menace? Si le prêt est assujéti aux créances pour salaire, tout prêteur devra désormais calculer ce risque de \$2,000, même si la société peut à ce moment-là être tout à fait prospère et solvable. Le risque existe toujours et par conséquent, le prêteur devrait s'en prémunir et ne pas avancer autant d'argent.

**Le sénateur Godfrey:** Les lois régissant les sociétés canadiennes contiennent toutes des dispositions selon lesquelles les administrateurs sont responsables, je crois, de six mois de salaires. Autrement dit, ils sont tenus de respecter le nombre de mois établi. Les employés sont-ils payés chaque semaine ou toutes les deux semaines? Si un employé n'est pas rétribué, il sait qu'il est risqué pour lui de revenir travailler le lundi matin. Mais jusqu'au vendredi, si on lui accorde un rang dans l'ordre de collocation n'en arrive-t-on pas à un genre de compromis? La somme en jeu serait bien inférieure à \$2,000.

**Le président:** Nous discutons des propositions contenues dans le bill initial.

**Le sénateur Godfrey:** Je le sais. Je pense simplement tout haut.

**M. Baird:** La présente Loi sur la faillite limite les créances prioritaires au salaire gagné au cours des trois mois suivant la date de la faillite. Le nouveau bill, celui que nous étudions aujourd'hui, ne prévoit pas cette limite. La seule limite vise un montant de \$2,000; il ne s'agit que d'une limite quantitative et non temporelle.

**Le sénateur Godfrey:** Il y a les créanciers prioritaires.

**M. Baird:** Nous les retrouvons dans le bill actuel, qui suit de très près, à leur sujet, l'actuelle Loi sur la faillite. Toutefois, le créancier prioritaire vient après le créancier garanti, et il subsiste toujours un risque élevé de ne pas disposer de suffisamment d'avoirs pour régler le créancier garanti, ce qui ne laisserait rien au créancier prioritaire. Vous avez raison de dire que la Loi sur les corporations commerciales canadiennes et la Loi sur les corporations canadiennes imposent une responsabilité personnelle aux administrateurs. Cette disposition a figuré également dans le nouveau bill, à l'article 188. En pratique toutefois, celle-ci n'a pas vraiment permis de protéger les salariés. Au cours de mes 20 ans d'expérience, je n'ai connu qu'une poursuite de la part d'employés qui réclamaient des arriérés de salaire. Dans la plupart des cas, les administrateurs eux-mêmes sont dans une très mauvaise situation financière; ils sont d'ordinaire liés par des garanties à la banque et ne peuvent payer.



## [Text]

**Mr. Zwaig:** As a follow-on to that, I should say that in order to ensure that the directors' personal liability is minimal, as their company's financial demise is coming closer, they are making sure that any personal liabilities do not accrue to them, and as a result they are paying employees to bring them current to the date of bankruptcy.

**Senator Godfrey:** So it does have a salutary effect.

**Mr. Zwaig:** It does have a salutary effect.

**Senator Cook:** There is one other aspect. Very often this money which is borrowed on security has already been used to pay wages to keep the people employed. Now they are going to get paid all over again, sort of thing.

**Mr. Baird:** It is very difficult to trace where the borrowing goes. It could go into fixed assets; it could go into wages; it could go into the purchase of raw materials. It is impossible to say what the money has been used for. The inherent problem is that this committee did not approve the original proposal of super-priority. The committee's recommendation was accepted, and super-priority was removed. The committee recommended a counter-balancing protection for wage earners, but that counter-balancing protection has not been brought forward. I was looking at the evidence before this committee previously and I cannot find evidence of the amount of contributions in other countries, although I recall there was a discussion of what it cost.

**Mr. Landry,** at previous meetings of this committee, has said that there are existing funds in Great Britain, France, Germany and possibly the Netherlands, so this concept is not a unique concept being brought forward for Canada. We have not done the study for the committee, but possibly an analysis of these other funds to determine how contributions are made, what limits are imposed, might be very useful for a further meeting, if that information could be obtained.

**The Chairman:** Of course, we thought the department would undertake it. Whether they have or not, there is no indication from anything they have said.

**Senator Connolly:** What is the number of the clause in the bill that you are now looking at that deals with this super-priority?

**Mr. Baird:** The concept of super—priority for wages has been deleted from this bill. The only priority given to wage earners is found in clause 265 (4) (e) at the top of page 177. It states:

claims for wages for any amount that had become due and payable by an employer prior to the date of bankruptcy or the date of filing of the proposed arrangement,

It has the restriction found in subparagraph (i) and also covers an additional amount that has a restriction of \$2,000 in it. In turn, it provides for an additional \$500 for disbursements by a salesman or an employee.

**Senator Connolly:** It is \$600.

## [Traduction]

**M. Zwaig:** Dans le même ordre d'idées, j'aimerais ajouter que plus la date de cession de leur société approche, plus les administrateurs cherchent à limiter leur responsabilité personnelle, ce qui les pousse à régler les employés de façon à ne rien leur devoir au moment de la faillite.

**Le sénateur Godfrey:** Cette mesure a donc un effet salutaire.

**M. Zwaig:** En effet.

**Le sénateur Cook:** Il y a un autre aspect. Très souvent, cet argent qui est emprunté moyennant une certaine garantie a déjà été utilisé pour payer les salaires et garder les employés au travail. Si je comprends bien, ils vont être payés à nouveau, en quelque sorte.

**M. Baird:** Il est très difficile de savoir à quoi servira l'emprunt. Il pourra se transformer en immobilisations, ou en salaires, ou servir à l'achat de matières brutes. Il est impossible de dire à quelles fins on a consacré l'argent. On peut déplorer toutefois que le Comité n'ait pas approuvé la proposition initiale visant un rang supérieur dans l'ordre de collocation. La recommandation du Comité a été acceptée et cette disposition a été retirée. Par ailleurs, le Comité a recommandé une protection équivalente pour les salariés, mais on n'y a pas donné suite. J'ai examiné les témoignages présentés devant le Comité et je n'ai pu retracer le montant des contributions dans d'autres pays, bien que je me souvienne qu'il y ait eu une discussion à ce sujet.

Lors des réunions précédentes de ce Comité, M. Landry a dit qu'il existait un fonds en Grande-Bretagne, en France, en Allemagne et peut-être dans les Pays-Bas; il ne s'agit donc pas d'un concept unique au Canada. Nous n'avons pas effectué l'étude pour le Comité; toutefois, il serait peut-être très utile, en vue d'une réunion éventuelle, de mener une analyse de ces autres fonds, afin de déterminer les modalités et les limites des contributions, à condition, bien sûr, qu'il soit possible d'obtenir ces renseignements.

**Le président:** Certes, nous croyions que le Ministère pouvait entreprendre ce travail. Nous ne pouvons toutefois déterminer d'après les témoignages s'il l'a fait ou non.

**Le sénateur Connolly:** Quel est le numéro de l'article du bill qui traite de ce rang prioritaire dans l'ordre de collocation?

**M. Baird:** Le concept la priorité absolue au paiement des salaires a été supprimé du projet de loi. La seule priorité accordée aux salariés est donnée à l'alinéa 265(4)e), au haut de la page 177. On y lit:

Les créances pour salaire relatives aux sommes qui étaient exigibles et payables par l'employeur avant la date de la faillite ou la date du dépôt de la proposition concordataire . . .

À l'alinéa i), on retrouve une restriction qui porte sur un montant de \$2 000. Par la suite, un montant de \$500 est prévu pour les déboursés d'un vendeur ou d'un employé.

**Le sénateur Connolly:** Le montant est de \$600.

[Text]

**Mr. Baird:** Pardon me. The \$600 deals with disbursements and a further priority for pension benefits. I was reading the pension benefits figure. There is a further priority for pension benefits and other employee benefits of \$500. So, it is \$2,000 for wages; a \$600 limit with respect to disbursements of a salesman; and a further \$500 priority with respect to pension and other employee benefit plan contributions.

**Senator Cook:** In this bill they are preferred creditors but not secured.

**Mr. Baird:** That is correct.

**Senator Cook:** In other words, they rank behind the secured creditors?

**Mr. Baird:** Yes.

That is basically the discussion of the problem with respect to wage earners. We have discussed with you clause 188 of this bill. It deals with the liability of directors. However, it is not the strongest provision, because it has certain saving features for directors.

Members of the Canadian Bar Association have discussed this clause and they, in particular, are dissatisfied with subclause 188(3). That subclause provides that a director or former director is not liable under subclause (1) if he relies in good faith on financial statements of the corporation, or the report of a lawyer, and establishes that on reasonable grounds he believes that the wages will be paid.

What really happens, in practice, is that the bank calls its loan. It is the bank calling the loan that determines whether the wages get paid or not. The director never knows for sure what the bank's decision will be. Sometimes the bank gives the director a warning, and there are meetings and discussions over whether or not the loan will be called. This puts the director in an awkward position, because the financial statement itself is not conclusive as to whether or not the employees will be paid. You can have a very good financial statement, and everyone can be certain that the employees will be paid, but you can have a financial statement that is in a borderline situation as to whether or not the employees will be paid. This depends strictly on the decision of the bank. In good faith, the director can carry on business and maintain the employment, but the bank may decide to call the loan, resulting in the company not being able to pay the employees.

So, the test that has been suggested is not a reliance on a report or a financial statement but, rather, a reliance on a director establishing that he has reasonable grounds to believe that the wages will be paid, and leaving what those grounds will be open-ended and not restricting them to reliance on a financial statement or a report from a lawyer, accountant, engineer, and so forth.

It is the view of a number of members of the Canadian Bar Association that subclause 188(3) is too restrictive and does

[Traduction]

**M. Baird:** Je m'excuse. Ce montant porte sur des déboursés et accorde une autre priorité pour les prestations de régimes de retraite. C'est justement ces chiffres que je consultais. Une autre priorité \$500 est prévue pour les prestations de régimes de retraite et autres prestations accordées aux employés. Nous avons donc un montant de \$2 000 pour les salaires, une limite de \$600 en ce qui a trait aux déboursés d'un vendeur, et une autre priorité de \$500 au titre de contributions à des régimes de retraite et autres prestations accordées aux employés.

**Le sénateur Cook:** Dans le présent projet de loi, ils sont considérés comme des créanciers prioritaires, et non pas garantis.

**M. Baird:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** En d'autres termes, ils viennent au second rang après les créanciers garantis.

**M. Baird:** Oui.

Dans l'ensemble, c'est là-dessus que porte le débat sur le problème des salariés. Nous avons donc passé en revue avec vous l'article 188 de ce projet de loi. Il porte sur la responsabilité des administrateurs. Toutefois, ce ne sont pas là les dispositions les plus exigeantes car elles laissent des recours aux administrateurs.

Des membres de l'Association du barreau canadien ont étudié ces dispositions et ils s'opposent en particulier au paragraphe 188(3). Il prévoit qu'un administrateur ou ancien administrateur n'encourt pas de responsabilité en vertu du paragraphe (1) s'il s'appuie de bonne foi sur des états financiers de la société sur les rapports d'un conseiller juridique, et s'il prouve qu'il avait des motifs raisonnables de croire que les salaires seraient payés.

Ce qui arrive en pratique, c'est que la banque demande le remboursement de son prêt. Et c'est cette demande qui détermine si les salaires sont payés ou non. L'administrateur n'est jamais certain de la décision de la banque. Parfois, celle-ci donne un avertissement à l'administrateur et les autorités de la banque se réunissent et décident si le remboursement sera demandé. Cet état de choses place l'administrateur dans une situation délicate car les états financiers n'indiquent pas si les employés seront payés ou non. Un bon état financier laissera croire à tout le monde que les employés seront rémunérés, mais tel n'est pas le cas lorsque les états reflètent une situation précaire. Tout dépend uniquement de la décision de la banque. L'administrateur peut, de bonne foi, poursuivre ses activités et garder son personnel mais si la banque décide de réclamer le remboursement du prêt, la société sera incapable de payer ses employés.

On a donc proposé d'exiger de l'administrateur non pas qu'il se fie à des rapports ou à des états financiers, mais qu'il prouve qu'il a des motifs raisonnables de croire que les salaires seront payés; ces motifs peuvent être multiples et ne se limitent pas à des états financiers ou à des rapports de conseillers juridiques, de comptables, d'ingénieurs, etc.

Plusieurs membres de l'Association du barreau canadien estiment que le paragraphe 188(3) est trop restrictif et ne



[Text]

not present a fair position for a director who is operating in good faith.

Perhaps Mr. Zwaig would like to comment on that.

**Mr. Zwaig:** There are two things here. The first is that if a bank holds a security under section 88 of the present Bank Act, and if there is a subsequent bankruptcy, the liability to wage earners gets caught as a liability of the bank under section 88. Whether, in fact, there would be recourse by the secured creditor against the directors to recoup that type of money, again, would be up to the courts to decide.

The defence that a director has—that is, that he accepted the financial statements prepared by his professional advisors—is probably a good defence and, in fact, shifts the burden of proof to his experts. In that case, he will hope to shift the potential liability to them.

**Senator Molson:** Is this term, “being a director or former director anywhere at any time within the last two years”, in use elsewhere? Is that a common definition of a former director?

**Mr. Zwaig:** I think this is the same wording as is found in the Canada Corporations Act.

**Mr. Baird:** The recommendation put forth by the various members of the Canadian Bar Association is that the director be relieved of liability if he establishes that he had reasonable grounds to believe, in good faith, that the wages would be paid. This leaves him in a position to introduce to the court any type of evidence which would support that position and not restrict it as it is restricted in the present bill.

**Senator Connolly:** May I go back to Senator Molson's point regarding former directors? Does that relate back to the beginning of the company?

**Mr. Baird:** It is restricted to two years.

**Senator Molson:** It is found in clause 188(7), at the top of page 133.

**Senator Connolly:** I have not got that far yet.

**Mr. Baird:** The question is whether or not two years is too long a period. Things can change tremendously over the course of two years.

**Senator Molson:** While it does seem inordinately long, there must have been reasons for that period having been chosen originally.

**Senator Connolly:** One can well imagine a case where the shares of a company are purchased by a new group, as a result of which the old directors go and new directors come in, and in two years anything can happen.

**Mr. Baird:** It is difficult to understand how in fact a former director would be considered responsible in the case of an ongoing business and the employees have continued to be paid. It may be, of course, that a company simply becomes dormant and is not adjudicated into bankruptcy for some period of time following the resignation of the directors. The directors might resign as soon as they see that things are in bad shape, but no steps are taken to formally put the company into bankruptcy. I

[Traduction]

réflète pas convenablement la situation d'un administrateur qui agit de bonne foi.

Voudriez-vous commenter ce point, monsieur Zwaig?

**M. Zwaig:** Il faut ici considérer deux aspects; premièrement, si une banque détient une garantie aux termes de l'article 88 de la présente Loi sur les banques et qu'il y ait faillite, la responsabilité envers les salariés est la responsabilité de la banque aux termes de l'article 88. Il reviendrait aux tribunaux de décider si le créancier garanti peut exercer des recours contre les administrateurs pour récupérer son avoir.

La justification d'un administrateur qui soutient avoir accepté les états financiers établis par ses experts est à mon avis satisfaisante et reporte sur ces experts le fardeau de la preuve. Dans ce cas précis, l'administrateur peut même espérer se décharger sur eux de ses responsabilités.

**Le sénateur Molson:** Retrouve-t-on ailleurs cette définition d'administrateur ou d'ancien administrateur qui désigne toute personne qui, à un moment au cours des deux dernières années, etc. Est-ce la définition courante d'un ancien administrateur?

**M. Zwaig:** Je crois que c'est la même que celle que l'on retrouve dans la Loi sur les corporations canadiennes.

**M. Baird:** Certains membres de l'Association du barreau canadien recommandent que l'administrateur soit dégagé de toute responsabilité s'il prouve qu'il avait des motifs raisonnables de croire de bonne foi que les salaires seraient payés. Cela lui laisse la possibilité de présenter au tribunal des preuves lui permettant de se justifier mais le projet de loi apporte des restrictions.

**Le sénateur Connolly:** J'aimerais revenir à la question du sénateur Molson à propos des anciens administrateurs. Doit-on remonter aux origines de la société?

**M. Baird:** La limite est de deux ans.

**Le sénateur Molson:** La définition se trouve au paragraphe 188(7), au haut de la page 133.

**Le sénateur Connolly:** Je n'y étais pas encore arrivé.

**M. Baird:** La question est de déterminer si cette période de deux ans est trop longue. La situation peut changer du tout au tout pendant cette période.

**Le sénateur Molson:** Même si ce délai semble beaucoup trop long, il doit y avoir une justification puisque c'est celui qui a été fixé à l'origine.

**Le sénateur Connolly:** On peut facilement imaginer un cas pour lequel les actions d'une société seraient achetées par un groupe qui remplacerait les anciens administrateurs par des nouveaux, et en deux ans, tout peut arriver.

**M. Baird:** En fait, il est difficile de comprendre comment un ancien administrateur pourrait être tenu responsable lorsque les activités de la société se poursuivent et lorsque les employés continuent d'être payés. Évidemment, une société peut cesser toute activité et attendre un certain temps après la démission des administrateurs pour déclarer faillite. Ces derniers peuvent démissionner dès qu'ils constatent que la situation se gâte mais il est possible qu'aucune mesure ne soit prise pour mettre la



[Text]

think the two-year period of time is intended to catch that situation. Notwithstanding that, I still pose the question as to whether or not two years is too long a period.

**Senator Manning:** To get back to Senator Molson's point, a situation could arise in which the director might have to submit to a court certain evidence to show that he acted in good faith. That being the case, would it not be virtually impossible for a director to do that in those situations where he would have resigned up to two years prior to the bankruptcy proceeding? In that period, of course, he would no longer be a party to the policy decisions of that company, some of which may have led to the bankruptcy. He is therefore deprived of being able to submit any evidence to support his belief that the wages would be paid. At the time of his resignation, he may have had no reason whatsoever to question the ability of the company to pay. However, as Senator Connolly says, if following his departure there is a take-over of the company and the new management runs it into the ground, how then can that former director argue before the court that he had every reason to believe that the wages would be paid to the employees? He would not have been party to the documents or the information that led to the bankruptcy.

**Mr. Zwaig:** That is a very valid point. Perhaps we can get some of the history as to why this subclause was incorporated.

**Senator Cook:** The crucial period would be the time of his resignation. It would have nothing to do with what happened over the subsequent period of two years.

**Mr. Zwaig:** the director, in that circumstance, would have to prove solvency of the company at the time of his resignation.

**Senator Cook:** Yes, but not over the next two years.

**Mr. Baird:** The bill, as it is framed, is not clear on that point. It does not specifically set out as of what time he thought there were reasonable grounds to believe that the employees would be paid.

**Senator Cook:** But it would be ridiculous if he were liable for anything that happened a year after his resignation. Surely it means that he has to prove that, as of the time of his resignation, the company was solvent.

**Mr. Baird:** That is a reasonable way of interpreting the clause. In fact, it is the only rational way of interpreting it. However, the bill itself does not make that distinction. It may be necessary to amend that clause to make it clear that, with respect to a former director, it is his knowledge as at the time of his resignation or termination of his being a director.

**Senator Cook:** That has to be the case; otherwise, no one would dare become a director of a company.

**The Chairman:** Where would you suggest that that clarification be added?

**Mr. Baird:** I think it would be helpful to have it included in subclause 188(7), which deals with the definition of "former director." I think that subclause should specifically say, with

[Traduction]

société en faillite. Je crois que l'établissement de cette période de deux ans est destinée à éviter cette situation. Je pose quand même la question: une période de deux ans est-elle trop longue?

**Le sénateur Manning:** Pour revenir à la question posée par le sénateur Molson, il peut arriver que l'administrateur doive exposer au tribunal certaines preuves démontrant qu'il a agi de bonne foi. Ne lui serait-il pas quasi impossible de le faire, s'il avait dû démissionner au moins deux ans avant la faillite. Durant ce temps, il n'aurait évidemment pas participé aux décisions de politique de la société, y compris celle qui en a entraîné la faillite. Il est donc privé de son droit de présenter des preuves à l'appui, lorsqu'il avance qu'il croyait que les salaires seraient payés. Au moment de sa démission, il n'avait peut-être aucune raison de douter de la capacité de payer de la société. Cependant, comme l'a dit le sénateur Connolly, si la société est vendue après son départ et que la nouvelle direction l'a conduite à la faillite, comment l'ancien administrateur peut-il dire devant les tribunaux qu'il avait toutes les raisons de croire que les salaires seraient versés aux employés? Il ne serait pas au courant des documents ou des renseignements sur la faillite.

**M. Zwaig:** Point pertinent. Peut-être pourrions-nous obtenir des explications sur l'insertion de ce paragraphe.

**Le sénateur Cook:** Le moment critique serait celui de sa démission. Il n'aurait rien à voir avec ce qui s'est produit au cours de la période subséquente de deux ans.

**M. Zwaig:** L'administrateur aurait dans ce cas à prouver la solvabilité de la société, au moment de sa démission.

**Le sénateur Cook:** Oui, mais non au cours des deux années suivantes.

**M. Baird:** Le projet de loi n'est pas clairement rédigé sur ce point. Il ne précise pas la période durant laquelle il aurait pu avoir des motifs raisonnables de croire que les employés seraient payés.

**Le sénateur Cook:** Mais il serait ridicule de le rendre responsable pour ce qui est arrivé un an après sa démission. Ce paragraphe signifie sûrement qu'il doit prouver que la société était solvable, au moment de sa démission.

**M. Baird:** C'est une façon raisonnable d'interpréter le paragraphe. En fait, c'est la seule façon logique de le faire. Cependant, le projet de loi ne fait pas cette distinction. Il faudra peut-être modifier ce paragraphe pour préciser qu'en ce qui concerne un ancien administrateur, il s'agit de renseignements qu'il connaissait au moment de sa démission ou de la cessation de son emploi comme administrateur.

**Le sénateur Cook:** Il faut le préciser. Autrement, personne n'oserait plus devenir administrateur d'une société.

**Le président:** Proposez-vous que cette précision soit ajoutée?

**M. Baird:** A mon avis, il serait utile de l'inclure dans le paragraphe 188(7) qui donne la définition d'«ancien administrateur». Le libellé de ce paragraphe devrait préciser, en ce qui

[Text]

respect to a former director, that it would be his knowledge of the affairs of the company at the time of his resignation.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, I am not sure that Senator Cook is right. Subclause 188(7) reads:

In this section, "former director" means any person who was a director of a corporation at any time within the two years immediately preceding the date of filing of a petition—

That, as I read it, is strictly a time factor, and I think Senator Manning has a point on that. Even if he has not been a director for a year-and-a-half of that two-year period, subclause 188(7), to my mind, would catch him, notwithstanding that he has no access to the financial statements of the company, the reports of lawyers, accountants, engineers, appraisers, and so on. That could very well be the case.

**Senator Cook:** If that is the case, it certainly needs to be amended to make it clear.

**Senator Molson:** Looking at subclause 188(3), the last paragraph, it reads:

—establishes that he had reasonable grounds to believe that the wages would be paid.

Why should that not be worded in the negative—in other words, that he had any reasonable grounds to believe that the wages would not be paid?

**Mr. Baird:** As it relates to a former director, the negative would clearly be the correct way of approaching it. Once an individual terminates his position as a director, assuming he had no reason to believe that the wages would not be paid, then that would be applicable.

**Senator Connolly:** Why not use the words "while he was a director"?

**Mr. Baird:** That would achieve the same thing. It is while he was a director that he had control over the situation. Once he leaves, he loses control.

**Senator Connolly:** That is Senator Manning's point.

**Senator Cook:** It is while he had responsibility. Once he leaves, he no longer has any responsibility for the actions of that company.

**Senator Molson:** If a former director has that responsibility, as it would appear from this, he then could be expected to see that there was no reason to suspect or assume that the wages would not be paid.

**Mr. Baird:** I would prefer that the positive onus be imposed on him; that is, he would have the onus to show that he had reasonable grounds. If he did not have reasonable grounds to believe that the wages would be paid, then he should have terminated the employment. If the employees cannot be paid, their employment should be terminated. They should not be left to work without the possibility of being paid. That is the option available to him at the time.

[Traduction]

concerne, un ancien administrateur, qu'il s'agirait des renseignements qu'il possédait au moment de sa démission de la société.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, je ne suis pas certain que le sénateur Cook ait raison. Le paragraphe 188(7) se lit:

Dans le présent article, «ancien administrateur» désigne toute personne qui, à un moment au cours des deux années qui ont précédé la date du dépôt d'une requête à l'égard d'une société, a été administrateur de celle-ci.»

A mon avis, il ne s'agit là que du facteur temps, et je crois que le sénateur Manning a soulevé une bonne question. Même s'il n'a pas été administrateur durant cette période d'un an et demi ou de deux ans, le paragraphe 188(7), le rend responsable, à mon avis, même s'il n'avait aucun accès aux états financiers de la société, aux rapports des avocats, des comptables, des ingénieurs, des évaluateurs, ainsi de suite. Ce pourrait fort bien être le cas.

**Le sénateur Cook:** Si c'est le cas, il faut certainement modifier ce paragraphe pour le rendre plus explicite.

**Le sénateur Molson:** La dernière partie du paragraphe 188(3) se lit:

et s'il prouve qu'il avait des motifs raisonnables de croire que les salaires seraient payés.

Pourquoi le libellé ne serait-il pas négatif—en d'autres termes qu'il avait des motifs raisonnables de croire que les salaires ne seraient pas payés?

**M. Baird:** Comme il s'agit d'un ancien administrateur, la forme négative serait évidemment la meilleure. Une fois son emploi comme administrateur terminé et supposant qu'il n'avait aucun motif de croire que les salaires ne seraient pas payés, alors la disposition ne s'appliquerait pas.

**Le sénateur Connolly:** Pourquoi ne pas utiliser les termes «au moment où il était administrateur»?

**M. Baird:** Cela reviendrait au même. C'était au moment où il était administrateur qu'il avait le contrôle de la situation. Une fois qu'il a quitté, il le perd.

**Le sénateur Connolly:** C'est le point de vue du sénateur Manning.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit du moment où il assumait le poste. Une fois qu'il l'a quitté, il n'est plus responsable des gestes posés par la société.

**Le sénateur Molson:** Si un ancien administrateur a cette responsabilité, comme on semble le supposer ici, on peut alors s'attendre à ce qu'il n'ait eu aucun motif de soupçonner ou supposer que les salaires ne seraient pas payés.

**M. Baird:** Je préférerais qu'on lui attribue une obligation positive, c'est-à-dire qu'il lui reviendrait de prouver qu'il avait des motifs raisonnables. S'il n'avait pas de motifs raisonnables de croire que les salaires seraient payés, alors il aurait dû quitter son emploi. Si les employés ne peuvent pas être payés, ils doivent être congédiés. Il ne faudrait pas qu'on les laisse continuer à travailler sans qu'il y ait possibilité de les payer. C'est la décision qu'il lui fallait prendre alors.



[Text]

**Senator Cook:** Or at least he should have voted for it.

**Senator Molson:** Yes. We are talking about a director here, not the executive.

**Mr. Baird:** Yes, but the problem is that this legislation would apply to the one-man company as well as the large corporations, and the knowledge and powers of a director vary in terms of how close he is to the situation and to the management.

I think we can come up with some recommendation in this respect to be reviewed by the committee.

**The Chairman:** It looks as though that clause should be clarified. What should be included in that clarification is something that we can try to work out and then see what the committee thinks of it.

We can now move on to the next point.

**Mr. Baird:** Mr. Chairman, a further change in this bill comes in clause 3 on page 8. That clause talks about a security interest, and "security interest" is basically the new term for a lien or charge or mortgage.

There has been some discussion as to the scope of the Bankruptcy Act and the extent to which it should apply to transactions which, on their face, do not appear to be security-type transactions. The most common one in that category is a leasing arrangement. To what extent should be Bankruptcy Act provisions dealing with secured creditors cover a lease—which, on its face, is not a secured claim? It does not look like a mortgage. It has strictly the provisions of a lease which provide for the payment of rent over a period of time, possibly with an option to purchase at the end of the lease period.

**Senator Connolly:** I am sorry, I am lost here. What page of the memo are you dealing with?

**Mr. Baird:** I am speaking on page 1 of my memo, dated May 31, 1979. This was a memo I prepared dealing with Bill S-14, which was the previous version of this bill. This memo was discussed with Messrs. Howard and Landry of the department, and as a result of this memo there was a change made in the bill. The change was made in clause 3 on page 8 of the bill and it deals with subclause (1), where there is a definition of "security interest."

What has been done is that there has been a clarification of the definition of "security interest" to cover any transaction or interest in property that is in substance a security interest. So you will look at all the circumstances surrounding a transaction to determine whether the transaction was designed for the purpose of securing repayment of money. That is really the key test.

The problem arises in most instances with respect to leases. You have a financing lease, where the amount paid back constitutes basically the original capital cost of the asset plus interest accrued on the money. Although it is designed in legal documentation as a lease the wording of clause 3(1) now considers it a security interest and it is subject to all the

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Ou du moins, il aurait dû se montrer en faveur.

**Le sénateur Molson:** Oui. Nous parlons ici d'un administrateur, et non d'un exécutif.

**M. Baird:** Oui, mais l'ennui, c'est que la loi s'applique à une société dirigée par une personne aussi bien qu'aux grandes sociétés, et les renseignements et pouvoirs que possède un administrateur varient selon son degré d'engagement dans une situation comme celle-ci et dans la gestion de la société.

A mon avis, nous pouvons faire, à ce sujet, certaines recommandations qui pourront par la suite être étudiées par le Comité.

**Le président:** Il semble cependant que ce paragraphe devrait être explicité. Nous pourrions essayer de proposer un libellé plus précis et voir ce qu'en pense le Comité.

Nous pouvons maintenant procéder à la question suivante.

**M. Baird:** M. le Président, un autre amendement s'impose à l'article 3, page 8, de ce projet de loi. Cet article concerne la «sûreté» et il s'agit là d'un nouveau terme pour désigner un droit grevant des biens ou une hypothèque.

Certaines discussions ont eu lieu sur la portée de la Loi concernant la faillite et dans quelle mesure elle devrait s'appliquer aux transactions qui ne semblent pas offrir de garanties. La plus courante dans cette catégorie est le crédit bail. Dans quelle mesure les dispositions de la Loi concernant la Faillite protégeant les créanciers garantis s'appliquent-elles au—crédit bail—qui ne semble pas être une transaction garantie? Ce ne semble pas être une hypothèque. Il s'agit strictement des dispositions d'un bail, qui prévoient le paiement d'un loyer pour une certaine période et, peut-être, une option d'achat une fois la période du bail écoulée.

**Le sénateur Connolly:** Je m'excuse, mais je m'y retrouve plus. De quelle page du mémoire s'agit-il?

**M. Baird:** La page 1 de mon mémoire du 31 mai 1979. Il s'agit du mémoire que j'ai rédigé à propos du bill S-14, qui constitue, la version précédente de la présente loi. Ce mémoire a fait l'objet de discussions avec MM. Howard et Landry du Ministère, à la suite de quoi une modification a été apportée au bill. Elle a été apportée plus précisément à l'article 3, en page 8 du bill et touche le paragraphe 1 qui renferme une définition de la sûreté.

On a, en fait, précisé la définition de sûreté afin d'inclure toute transaction ou tout droit grevant des biens qui constitue fondamentalement une sûreté. Il faut donc examiner toutes les circonstances entourant une transaction, afin de déterminer si elle a pour objet de garantir un remboursement d'argent. C'est là, en fait, l'épreuve déterminante.

Dans la plupart des cas, ce sont les baux qui soulèvent des problèmes. On peut se trouver en présence d'un bail de financement, en vertu duquel le montant remboursé correspond essentiellement au coût premier en capital du bien et à l'intérêt accumulé. Bien que, dans les textes juridiques, il s'agisse d'un bail, aux termes du paragraphe 3(1), il s'agit effectivement

*[Text]*

restrictions imposed on a secured creditor. There are greater restrictions imposed on a secured creditor under the present Bankruptcy Act than there are on lessors. If it is a short-term lease of chattels—if a contractor goes out and leases a pump for a month—the lessor is entitled to file a claim with the trustee in bankruptcy and get his jump back. That is basically his privilege. However, if a secured creditor is involved, there is a myriad of provisions in the bill dealing with the rights and obligations of such secured creditor. So it is very important to consider when a party is subject to the restrictions imposed on a secured creditor.

**Senator Molson:** I think that is on page 7 of the bill.

**Mr. Baird:** The definition of "security interest" is on page 7, but there is a further clause in the bill broadening the definition, and that is at the bottom of page 8. The problem is that "security interest" is discussed on both pages. It is a little awkward in the juxtaposition by the fact that there is a definition of "security interest" in clause 2 which is broadened by subclause 3(1) at the bottom of page 8. They both have to be read together.

Now this bill and its immediate predecessors have proposed a number of changes relating to the effect of bankruptcy on a secured creditor. At the present time a secured creditor is relatively untouched by a bankruptcy. He can proceed to realize on his security unless the trustee in bankruptcy takes steps to stop him. The trustee has a right to make an application to the court to stop a secured creditor from realizing on his security. Such a stay is limited for a period of six months, and the courts have said, although the act itself has not said this, that the trustee in bankruptcy must establish that the stay of proceedings will not have adverse effects on the rights of the secured creditor. They have imposed quite a high burden on the trustee in bankruptcy in bringing those proceedings.

This bill imposes a limited stay of proceedings on secured creditors subject to certain protections. It imposes a stay of proceedings for a period until ten days after proof of security interest is filed with the trustee in bankruptcy or ten days after the first meeting of creditors, whichever is the later. A meeting of creditors has to be held within 30 days from the date of the bankruptcy, so if you have to wait for ten days after the first meeting of creditors you are looking at a period of a maximum of 40 days for the stay of proceedings to be imposed on a secured creditor. If he does not file a claim with the trustee in bankruptcy, then that stay will continue for a longer period. That seems fair because the trustee must be given details of the claim of the secured creditor before he can make a judgment as to what should be done.

Now these are new provisions introduced after discussions which we had with the representatives of the department and after the report of this committee. This concept of a stay of proceedings has evolved since Bill C-60. It is a completely revamped matter since the report of the committee, and I think it should be reviewed with you, because I do not think it has been reviewed in detail before the committee, although the chairman is quite familiar with the provisions.

*[Traduction]*

d'une sûreté qui est assujettie à toute les restrictions imposées à un créancier garanti. En vertu de la présente Loi concernant la faillite, de plus grandes restrictions sont imposées aux créanciers garantis qu'aux bailleurs. S'il s'agit d'une location à court terme de bien meubles, par exemple si un entrepreneur loue une pompe pour un mois, le bailleur peut déposer une créance auprès du syndic de faillite et recouvrer sa pompe. C'est son privilège. Cependant, si s'agit d'un créancier garanti, il est assujetti à toute une série de dispositions du bill touchant ses droits et ses obligations. Il importe donc de délimiter si une partie est assujettie ou non aux restrictions imposées à un créancier garanti.

**Le sénateur Molson:** Je crois que c'est en page 7 du bill.

**M. Baird:** La définition de «sûreté» se trouve en page 7, mais il y a au bas de la page 8 un autre article qui en élargit le champ. Le problème vient donc de ce que le terme «sûreté» paraît sur ces deux pages. La disposition du texte est un peu étrange, si on pense que la définition de sûreté est donnée à l'article 2 et élargie au paragraphe 3(1) au bas de la page 8. Ces deux articles doivent être lus concurremment.

Il est proposé dans ce bill, comme dans tous ceux qui l'ont précédé, un certain nombre de modifications concernant les répercussions d'une faillite sur un créancier garanti. A l'heure actuelle, un créancier garanti est à peine touché par une faillite. Il peut, en vertu de sa garantie, exiger l'exécution d'une obligation, à moins que le syndic de faillite ne l'en empêche. Le syndic a le droit de recourir aux tribunaux pour empêcher un créancier d'en appeler de sa garantie. Cette suspension est limitée à une période de six mois et les tribunaux ont affirmé, bien que la loi soit muette sur ce point, que le syndic de faillite doit prouver que la suspension ne causera pas au créancier garanti un préjudice grave. Ils ont imposé un lourd fardeau au syndic de faillite, en adoptant cette procédure.

Le présent bill prescrit une suspension limitée des recours des créanciers garantis et une suspension des recours pour une période de dix jours suivant le dépôt de la preuve de la garantie auprès du syndic de faillite ou pour une période de dix jours suivant la première assemblée des créanciers, suivant la date qui est la moins rapprochée. L'assemblée des créanciers doit maintenant avoir lieu dans les 30 jours suivant la date de la faillite et, s'il faut attendre pendant 10 jours encore, la période de suspension des recours imposée à un créancier garanti peut être de 40 jours. S'il ne dépose pas de créance auprès du syndic de faillite, la suspension doit alors demeurer pour une période plus longue, ce qui semble juste, parce que le syndic doit connaître les détails de la créance du créancier garanti pour se prononcer sur ce qui pourrait être fait.

Voici maintenant les nouvelles dispositions qui ont été prévues après pourparlers avec des représentants du ministère et après la présentation du rapport du présent comité. Le concept de la suspension des recours a évolué depuis le Bill C-60. Cet élément a été complètement remanié depuis le rapport du comité, et je crois qu'il devrait maintenant être étudié en détail par le comité, car je ne pense pas qu'il l'ait déjà été, bien que, déjà, le Président connaisse bien les dispositions prévues.



[Text]

**Senator Cook:** Is there any major point involved?

**Mr. Baird:** I do not see a problem in it.

**Senator Walker:** Then why go into too much detail about it?

**Mr. Baird:** The clauses we are dealing with are on page 70. I am referring first to clause 102. These clauses have been introduced in various places to apply to an arrangement made with creditors and also to a bankruptcy, but the clauses are exactly the same. Clause 102 has a stay of proceedings imposed upon a secured creditor when there has been a commercial arrangement, and clause 149 applies when there has been a bankruptcy. These clauses are new; they involve compromises that the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants are satisfied with; and, in my personal view, they are a fair compromise between protecting the rights of the trustee in bankruptcy and protecting the rights of a secured creditor. It is a balancing act which I think has been done effectively.

Besides the limited stay of proceedings, there is also power in the court to stay proceedings for an indefinite period of time if the court is satisfied that such a stay of proceedings would not have a material adverse effect on the secured creditor. It is left to the discretion of the court.

The act is divided into parts: all the provisions dealing with the consumer debtor arrangements are in Part III; the provisions dealing with a commercial arrangement are in Part IV; and bankruptcy is in Part V. They have taken these "stay of proceedings" clauses and have put them in all three parts so that you can read these parts and know all the provisions that apply to a particular situation.

**Senator Connolly:** I notice that clause 149, though, has further subdivisions other than the subclauses 149.1, .2 and .3.

**Mr. Baird:** Yes.

**Senator Connolly:** What is the clause that corresponds to section 102(7)?

**Mr. Baird:** It is pure 149, if that is the correct terminology. It is at page 106.

**Senator Connolly:** What we are dealing with is the stay of proceedings, when there is an arrangement.

**Mr. Baird:** That is right.

**Senator Connolly:** You are also dealing now with the stay of proceedings when there is a bankruptcy.

**Mr. Baird:** That is correct. Clause 149 covers the situation when there is a bankruptcy, and the key language is in clause 149(1), where it says:

Subject to subsection (2), where a bankruptcy order has been made in respect of a debtor, a secured creditor shall not,

et cetera. That is where the stay of proceedings is imposed on the secured creditor. There is similar language in section 102.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Des questions importantes y sont-elles soulevées?

**M. Baird:** Je n'en vois pas?

**Le sénateur Walker:** Alors, pourquoi nous perdre dans les détails?

**M. Baird:** Les articles dont il est question ici se trouvent à la page 70. Je parle d'abord de l'article 102. Ces dispositions qui reviennent à divers endroits afin, s'appliquent à la fois à un concordat avec les créanciers et à une faillite, mais elles sont exactement les mêmes. À l'article 102, il est question d'une suspension des recours prescrite pour le créancier garanti dans le cas d'un concordat commercial et, à l'article 149, dans le cas d'une faillite. Ces articles sont nouveaux; on en est venu à des compromis qui satisfont et l'Association du barreau canadien et l'Institut canadien des comptables agréés, et je crois personnellement qu'il y a une protection adéquate des droits du syndic de faillite et de ceux d'un créancier garanti. Il s'agit d'une loi bien mesurée et bien pensée.

Mise à part la suspension limitée des recours, les tribunaux ont le droit de prescrire une suspension illimitée, s'ils sont convaincus que cette mesure ne causera pas au créancier garanti un préjudice grave. Le tout est laissé à la discrétion de la cour.

La Loi est divisée en parties et toutes les dispositions touchant les consommateurs débiteurs se trouvent dans la partie III. Les dispositions touchant les concordats commerciaux se trouvent dans la partie IV et celles touchant la faillite, dans la partie V. Les dispositions touchant la suspension des recours se retrouvent dans chacune des trois parties et il est ainsi plus facile de savoir ce qui s'applique à une situation particulière.

**Le sénateur Connolly:** Je constate toutefois que l'article 149 se subdivise également en 149.1, .2 et .3.

**M. Baird:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Quel article correspond au paragraphe 102(7)?

**M. Baird:** C'est l'article 149 pur et simple, si je puis m'exprimer ainsi. Il figure à la page 106.

**Le sénateur Connolly:** Ce dont nous traitons, c'est de la suspension des recours quand il y a concordat.

**M. Baird:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** Vous traitez aussi maintenant de la suspension des recours quand il y a faillite.

**M. Baird:** C'est juste. L'article 149 vise les cas où il y a faillite, et les termes clés se trouvent dans le paragraphe 149(1), qui dit:

Sous réserve du paragraphe (2), lorsqu'une ordonnance de faillite a été rendue contre un débiteur, un créancier garanti ne peut, ...

etc. C'est là où l'on impose une suspension de recours au créancier garanti. On trouve une formulation semblable dans l'article 102.

[Text]

**Senator Connolly:** Well, the only point we are discussing here is the right of the claimant to obtain a caveat of some kind and to file a claim for his property that is in the hands of the bankrupt or the trustee.

**Mr. Baird:** Yes.

**Senator Connolly:** As you mentioned, a piece of leased equipment would be an example of that.

**Mr. Baird:** That is correct, and, if it is a short-term lease, that will not come within the category of a security interest and the provisions relating to the rights of the party would not be governed by these sections.

This type of stay of proceedings is only imposed upon a secured creditor and is not imposed upon a lessor of a piece of equipment who just wants to retrieve his equipment.

**Senator Connolly:** What are his remedies then? If, for example, I am the owner of some expensive and sophisticated piece of equipment on lease to the debtor, what are my remedies?

**Mr. Baird:** If it was a financing type lease, he has to wait for the 40-day period. In the meantime, he files a proof of claim or proof of security interest with the trustee in bankruptcy. The trustee then has the right to decide if it is valid or not. If it is valid, he will just sell it or allow the secured creditor to take possession of it. If the trustee in bankruptcy decides that he wants to sell that asset, we then come into the question of whether or not it is a security interest.

If it is a security interest, then the trustee in bankruptcy may sell the asset and pay the proceeds over to the creditor until his claim is paid in full, and any surplus will accrue to the trustee in bankruptcy. If it is not a security interest but is just a pure lease, then the trustee in bankruptcy will have to give up possession of the chattel and that will be the end of it. There would be no further right.

The big difference is whether there is any equity of redemption or any equity available for the trustee in bankruptcy in the asset to realize an.

In a pure lease there would not be. It is like a car rental agency. If you rent a car for a short period of time and bankruptcy occurs, the rental agency can then come and take the car back. The trustee in bankruptcy would not have the right to sell the car.

**Senator Molson:** What would be the situation with respect to a piece of equipment incorporated into a production line? You would not want somebody popping in and just removing that at too early a stage.

**Mr. Baird:** The problem is that such a step could seriously disrupt the ability of the trustee to sell the business as a going concern.

**Senator Molson:** That is exactly my point.

**Mr. Baird:** It is a difficult problem, because you have, on the one hand, the right of the person to retrieve his chattels.

**Senator Connolly:** Particularly in that case, if he had just a lease on that piece of equipment.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** La seule question dont nous discutons ici, c'est du droit du titulaire d'une créance d'obtenir une notification d'opposition quelconque et de revendiquer les biens que détient le failli ou le syndic.

**M. Baird:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Comme vous l'avez mentionné, une pièce d'équipement louée en serait un exemple.

**M. Baird:** C'est juste, mais les cas de location à court terme n'entrent pas dans la catégorie des sûretés, et les droits des parties ne seraient pas régis par ces articles.

Ce type de suspension de recours n'est imposé qu'au créancier garanti, et non au locateur de pièces d'équipement qui veut simplement récupérer son bien.

**Le sénateur Connolly:** Quels sont alors ses recours? Par exemple, si je suis propriétaire d'une pièce d'équipement coûteuse et perfectionnée louée au débiteur, quels sont mes recours?

**M. Baird:** Dans le cas d'un bail financier, le propriétaire doit attendre les 40 jours prévus. Dans l'intervalle, il dépose une preuve de créance ou de sûreté auprès du syndic de faillite, qui détermine si elle est valable ou non. Dans l'affirmative, le syndic vendra simplement le bien ou permettra au créancier garanti d'en prendre possession. S'il décide de vendre le bien, il faut alors déterminer s'il s'agit d'une sûreté ou non.

Dans l'affirmative, le syndic peut vendre le bien et rembourser intégralement le créancier. Mais tout excédent du produit de la vente lui revient. S'il ne s'agit pas d'une sûreté, mais d'un simple bail, le syndic doit renoncer à la possession du bien, et tout s'arrête là. Il n'y a pas d'autres droits en cause.

Que le syndic ait, ou non, un droit de rachat ou tout autre droit concernant l'élément d'actif à réaliser fait toute la différence.

Dans le cas d'un simple bail, il n'aurait pas de tels droits. C'est comme dans la location automobile. Si vous louez une voiture sur une courte période et que vous faites faillite, le bureau de location peut venir reprendre la voiture. Le syndic n'aurait pas le droit de la vendre.

**Le sénateur Molson:** Qu'en serait-il d'une pièce d'équipement incorporée à une branche de production. Vous ne voudriez pas que quelqu'un intervienne subitement et l'enlève trop tôt.

**M. Baird:** Le problème, c'est que cela pourrait sérieusement entraver l'aptitude du syndic à vendre l'affaire comme une entreprise courante.

**Le sénateur Molson:** C'est exactement le point que je soulève.

**M. Baird:** C'est un problème délicat, car il y a aussi le droit de la personne de récupérer ses biens mobiliers.

**Le sénateur Connolly:** Particulièrement dans ce cas-là, s'il n'y avait qu'un bail sur la pièce d'équipement.



[Text]

**Mr. Baird:** Yes. There has been an attempt to protect the trustee in bankruptcy in the new bill. The provision is that you cannot accelerate or call default strictly because of the bankruptcy. If there has been another type of default in a lease, then the lessor can take it back; but if the trustee in bankruptcy keeps up the payments, he will then be in a position to continue to use the chattel.

Clause 147, on page 105, is designed for that situation. Subclause 1 provides as follows:

Notwithstanding any other Act of Parliament or of the legislature of a province or any agreement, no person may terminate a security agreement or claim any accelerated payment under a security agreement by reason only of the insolvency of a debtor or by reason of any proceeding taken in consequence thereof—

and I acknowledge in reading this that it only talks about "a security agreement"; it does not talk about a pure lease.

The problem Senator Molson has raised of termination in the event of bankruptcy and the consequent prejudicing of the rights of a lessee or of the trustee in bankruptcy at that stage is a problem that has been talked about. I am not sure if there is a clause in the bill dealing with that situation, though.

**Mr. Zwaig:** I cannot recall.

**Mr. Baird:** There is a clause dealing with the lease of real property. That is clearly dealt with in clause 197, which is a complete code dealing with the rights of the trustee in bankruptcy when the bankrupt is a lessee of real property. I do not know, however, and I do not recall whether there is a similar code when it is a chattel. May be there should be.

**Senator Connolly:** Referring to the case raised by Senator Molson, is there anything in the act dealing with the situation in which the chattel becomes assimilated to the realty by virtue of the fact that the rest of the production line has assimilated to the realty? That, I imagine, is a matter of provincial law.

**Mr. Baird:** Yes, it would be.

**Mr. Zwaig:** That is right.

**Senator Connolly:** But it still raises the question of what the position of the trustee is in respect of that particular piece of equipment.

**Mr. Baird:** The bill does not deal with that problem at all. It is left to provincial law to determine the rights of the parties. There is nothing in the bill dealing with that.

**Senator Connolly:** I do not know whether there is anything in this point, but let us take Senator Molson's case, where the equipment is expensive and sophisticated and is in the production line. There are two points in that that I want to raise, and I am thinking in terms of a conditional sale contract. First, there is the case in which most of the payments have been made, say 65 percent or 70 percent; and, second, there is the case where perhaps only 10 or 15 percent has been paid. Is there any difference between the position of the trustee in respect of the first case as against the second case?

**Mr. Baird:** Yes, there is, because in the latter case, of 10 percent or 15 percent, it would be difficult for the trustee to

[Traduction]

**M. Baird:** Oui. On a cherché dans le nouveau projet de loi à protéger le syndic. Il est stipulé qu'on ne peut exiger de paiement accéléré ou invoquer de défaut strictement à cause de la faillite. S'il y a dans un bail un autre type de défaut, le locateur peut reprendre son bien; mais si le syndic fait les paiements, il est en mesure de continuer à utiliser le bien.

L'article 147, qui figure à la page 105, vise ce genre de situation. Le paragraphe 1 dit:

Nonobstant toute autre loi du Parlement ou de la législature d'une province ou tout accord, aucune personne ne peut, à cause seulement de l'insolvabilité du débiteur ou à cause d'une procédure à laquelle celle-ci donne lieu, résilier un contrat de garantie ou exiger un paiement accéléré en vertu du contrat . . .

et je constate en la lisant que cette disposition parle de «contrat de garantie» seulement, et non de simple bail.

On a déjà discuté du problème soulevé par le sénateur Molson au sujet de la résiliation d'un contrat en cas de faillite et des atteintes aux droits du locateur ou du syndic à cette étape-là. Mais je ne suis pas sûr s'il y a dans le projet de loi une disposition visant cette situation.

**M. Zwaig:** Je ne m'en rappelle vraiment pas, David.

**M. Baird:** Une disposition traite clairement de la location de biens immobiliers. C'est l'article 197, qui constitue un code complet des droits du syndic en cas de faillite d'un locataire de biens immobiliers. Mais je ne sais pas, je ne me rappelle pas, s'il existe un code semblable pour ce qui est des biens mobiliers. Peut-être devrait-il y en avoir un.

**Le sénateur Connolly:** Au sujet du point soulevé par le sénateur Molson, y a-t-il dans la loi une disposition visant les cas où le bien mobilier est assimilé au bien immobilier du fait que le reste de la branche de production l'est? Cela relève, j'imagine, de la loi provinciale.

**M. Baird:** Oui.

**M. Zwaig:** C'est juste.

**Le sénateur Connolly:** Mais cela soulève toujours la question de la position du syndic à l'égard de cette pièce d'équipement particulière.

**M. Baird:** Le projet de loi ne traite nullement de ce problème. C'est la loi provinciale qui détermine les droits des parties. Rien dans le projet de loi ne traite de cette question.

**Le sénateur Connolly:** Je ne vois pas que cela puisse faire une différence, mais prenons le cas du sénateur Molson, où du matériel coûteux et perfectionné fait partie de la branche de production. Il y a à cet égard deux aspects que j'aimerais soulever; je parle ici par rapport à un contrat de vente sous condition. Il y a premièrement le cas où presque tous les paiements ont été faits, disons à 65 ou 70%, et deuxièmement, celui où seulement 10 ou 15% des paiements ont été faits. La position du syndic à l'égard d'un cas varie-t-elle par rapport à l'autre cas.

**M. Baird:** Oui, car dans le second cas, il serait difficile au syndic d'établir que le créancier garanti serait remboursé

*[Text]*

show that the secured creditor would be paid in full. If the trustee continued to use the chattel and decided six months later that he did not want to use it, it would be difficult for the trustee in bankruptcy to show that the secured creditor would receive all his money back, because of the fact that there had been only a little amount paid on account. In the former case, in which a large amount or almost all of the purchase price had been paid, it would be extremely easy for the trustee to establish through the courts that his continued use of the chattel would not prejudice the rights of the secured creditor. In that case the trustee in bankruptcy could go to the court and obtain an indefinite stay of proceedings. There is provision in the bill to allow that.

When you change it to the situation dealing with a secured creditor and the rights of a trustee in bankruptcy, I think they are well defined in the act.

The problem with respect to the rights of a trustee in bankruptcy vis à vis a chattel-lease situation is not as well defined. The situation is not as thoroughly spelled out. In fact, that area is left untouched to a great degree. We have spelled out the rights of a trustee in bankruptcy dealing with a lease of real property but there has not the same, if any, attempt in the bill to spell out the rights of a trustee dealing with a lease of chattel property.

**The Chairman:** But any action by the trustee would have to be on notice.

**Mr. Baird:** Yes. Any proceeding to stay proceedings by the secured creditor after the 40-day period would require notice to the secured creditor; and the secured creditor would have the right to go to court and present his position to the court. The court would then decide what should be done.

By way of interest when we were discussing Bill C-60 of 1975, we found that a receiver appointed by a secured creditor was subject to the Bankruptcy Act. This is something new and novel, because under the present Bankruptcy Act there is no mention of a receiver. This is an updating of the law. The new bill has split up the provisions relating to a receiver and has provided that where a receiver has been appointed and no bankruptcy proceedings have been commenced, the provisions of Part IX apply. However those provisions are restricted to cases where there are no bankruptcy proceedings. If there is a bankruptcy proceeding, then the usual rules dealing with the rights of the secured creditor apply to any rights a trustee in bankruptcy has against a receiver, and the intermingling of those rights.

**The Chairman:** Do you have that clause handy?

**Mr. Baird:** Yes. It is the section dealing with receiverships. It starts at clause 354 and continues to clause 359.

Senator Connolly mentioned 149.1 and 149.2. Those are clearly new sections which have been introduced into the bill. To avoid the problem of having to analyse the renumbering and cross-references, they introduced those new clauses by calling them 149.1, 149.2 and 149.3. They did that in two places, the first dealing with the rights of secured creditors in bankruptcy, and the other dealing with the rights of secured creditors under a commercial arrangement—

*[Traduction]*

intégralement. Si le syndic continuait à utiliser le bien mobilier et décidait, 6 mois plus tard, de cesser de le faire, il lui serait difficile d'établir que le créancier garanti récupérerait tout son argent, car seul un petit paiement a été fait au titre du bien. Mais dans le premier cas, où une grande partie ou la quasi-totalité du prix d'achat a été payé, il lui serait extrêmement facile d'établir devant les tribunaux que le fait de continuer à utiliser le bien ne porterait pas préjudice aux droits du créancier garanti. Il pourrait se présenter devant un tribunal et obtenir une suspension de recours indéfini. Une disposition du projet de loi le prévoit.

Dans les situations où un créancier est garanti, les droits du syndic de faillite sont bien définis dans la loi.

Mais tel n'est pas le cas lorsqu'il s'agit de location de biens mobiliers. La situation n'est pas prévue aussi clairement. En fait, elle est largement laissée dans l'ombre. Nous avons énoncé les droits du syndic dans les cas de location de biens immobiliers, mais nous ne l'avons pas véritablement fait en ce qui concerne la location du biens mobiliers.

**Le président:** Mais toute mesure que prendra le syndic devra se faire avec préavis.

**M. Baird:** Oui. Toute tentative de suspension des procédures par le créancier garanti après une période de 40 jours, nécessitera la présentation d'un préavis au créancier garanti; ce dernier aura le droit d'aller en cour et d'exposer sa position. La cour décidera ensuite des mesures à prendre.

Soit dit en passant, lorsque nous discutons du bill C-60 de 1975, nous avons constaté qu'un séquestre nommé par un créancier garanti était assujéti à la loi concernant la faillite. C'est nouveau, car la loi actuelle concernant les faillites ne parle pas de séquestre. Ce projet de loi est donc une mise à jour de la loi actuelle; on y a subdivisé les dispositions concernant le séquestre et stipulé que, lorsqu'un séquestre a été nommé et qu'aucune procédure de faillite n'a été entamée, les dispositions de la Partie IX de la loi s'applique. Toutefois, ces dispositions se limitent aux cas où aucune procédure de faillite n'a été entamée. Dans le cas contraire, les règles habituelles qui régissent les droits du créancier garanti s'appliquent à tout droit que peut avoir un syndic dans une faillite, par rapport au séquestre, ainsi qu'au chevauchement de ces droits.

**Le président:** Avez-vous cet article à portée de la main?

**M. Baird:** Oui. C'est la partie qui traite des mises sous séquestre: cela va de l'article 354 à 359.

Le sénateur Connolly a mentionné les paragraphes 149.1 et 149.2; ce sont clairement de nouveaux paragraphes qui ont été insérés dans le Bill. Pour éviter toute confusion, les législateurs les ont insérés dans le nouveau Bill en les appelant paragraphes 149.1, 149.2 et 149.3. Ils ont fait cela dans deux domaines: le premier ayant trait aux droits des créanciers garantis en matière de faillite, et l'autre aux droits des créanciers garantis dans le cadre d'un accord commercial—



[Text]

**Mr. Zwaig:** And, I believe, with 106.1, 106.2 and 106.3.

**Senator Connolly:** That is to co-ordinate those clauses with the existing sections of the present act?

**Mr. Baird:** No, the present bill. Because there are 420 clauses in the bill, they did not want to go back and have to introduce new cross-references. There are a tremendous number of cross-references back and forth. If they had introduced new sections, which would have meant renumbering all the subsequent sections, it would have been a monstrous task.

**Senator Connolly:** Yes. So this was done to facilitate drafting?

**Mr. Baird:** Yes. I have not seen it done before, and I do not know whether the final bill, when it becomes law, will have that approach in it.

**Senator Connolly:** In the revised statute, we may see something different.

**Mr. Baird:** They might change it at that point. I am not familiar with drafting practices.

**Senator Cook:** They have done that sort of thing with the Income Tax Act over and over again, have they not?

**The Chairman:** Yes. Mr. Baird was giving the reason for it.

**Senator Cook:** That is right; but he said he was not familiar with it.

**The Chairman:** It simplifies the procedures.

**Mr. Baird:** The reason for the change is that the provisions dealing with the rights of a secured creditor when there has been a commercial arrangement are now all in part IV, in and around clause 106. In connection with a bankruptcy, they are in part V, in and around clause 149. So their policy has been to make it into a complete code for the rights of a secured creditor. The rights vary in a commercial arrangement, because there the assets usually do not vest in the trustee in bankruptcy; they are still owned by the debtor and he is making an offer to his creditors to pay them so much, or a lump sum, over a period of time. The trustee in bankruptcy does not get legal title to the assets.

**The Chairman:** A commercial arrangement means a proceeding short of bankruptcy.

**Mr. Baird:** That is correct. In order to tailor the provisions to the situation, the sections were split up. That was something that was done between Bill S-14 and this bill. It was done relatively recently, basically as a result of a memorandum that I submitted to the department, which was reviewed by the Canadian Bar Association. The whole concept of dividing it up was developed as a result of those meetings.

**The Chairman:** The records show that when David talks about making submissions and suggestions to the department, he did not do that on his own. I was consulted and saw what was done.

[Traduction]

**M. Zwaig:** Et aux paragraphes 106.1, 106.2 et 106.3.

**Le sénateur Connolly:** Dans le but de coordonner ces paragraphes aux articles de la loi actuelle?

**M. Baird:** Non, du projet de loi actuel. Étant donné que ce dernier contient déjà 420 articles, les législateurs n'ont pas voulu revenir en arrière et faire des renvois car il y en a déjà un très grand nombre. Par ailleurs, s'ils avaient créé de nouveaux articles, ce qui aurait signifié le renumérotage de tous les articles subséquents, cela aurait demandé un très gros travail.

**Le sénateur Connolly:** On a donc procédé de la sorte pour faciliter la rédaction?

**M. Baird:** Oui. C'est la première fois que je le vois faire de cette façon, et je ne sais pas si le bill final, lorsqu'il aura force de loi, conservera la même présentation.

**Le sénateur Connolly:** Dans le statut révisé, il se peut que vous ayez quelque chose de différent.

**M. Baird:** En effet, les rédacteurs pourraient changer la présentation à ce moment-là. Je ne connais pas les pratiques de rédaction.

**Le sénateur Cook:** Ils ont procédé de la même façon et à plusieurs reprises pour la loi de l'impôt sur le revenu, n'est-ce pas?

**Le président:** M. Baird nous en avait donné la raison.

**Le sénateur Cook:** C'est exact, mais il a déclaré qu'il ne s'y connaissait pas plus que ça.

**Le président:** Cette méthode simplifie les procédures.

**M. Baird:** Le changement découle du fait que les dispositions concernant les droits du créancier garanti, lorsqu'il y a eu accord commercial, se trouvent maintenant regroupées dans la partie VI, principalement à l'article 106. Pour ce qui est de la faillite, les dispositions y afférentes se trouvent à la partie V, à l'article 149 principalement. Les législateurs avaient donc pour politique d'établir un code complet des droits du créancier garanti. Ils diffèrent notamment dans un accord commercial, car habituellement les avoirs, dans ce type d'accord, ne sont pas dévolus au syndic en faillite; ils appartiennent toujours au débiteur et celui-ci offre à ses créateurs de leur verser soit un certain montant, échelonné sur une certaine période, soit un montant forfaitaire. Un syndic en faillite n'a pas de titre de propriété légal concernant les avoirs.

**Le président:** Par concordat commercial, on entend une procédure, qui ne comprend pas la faillite.

**M. Baird:** C'est exact. De manière à «façonner» les dispositions en fonction de la situation, les différents articles ont été subdivisés et répartis entre le Bill S-14 et celui-ci. Cela s'est fait relativement récemment et principalement à la suite d'un mémoire que j'avais soumis au Ministère, lequel avait été examiné par l'Association du barreau canadien. Cette idée de subdivision nous était venue à l'esprit, à la suite des réunions.

**Le président:** Lorsque M. Baird parle de soumettre des mémoires et des suggestions au Ministère, l'initiative ne vient pas uniquement de lui. J'ai été consulté et ai suivi les travaux, c'est ce qu'indique d'ailleurs le compte rendu.

[Text]

**Mr. Baird:** Yes, that is true; and the Chairman approved it.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Baird:** Those basically are the significant changes dealing with secured creditors. Some of them arose out of the memorandum of comments prepared on Bill S-14.

Mr. Chairman, the next matter that we propose to deal with is administration. Mr. Zwaig proposes to deal with that topic. Will that be in order?

**The Chairman:** Yes. We are down to a bare quorum. If the quorum is likely to persist, we can open up the next area on administration. Let us assume it will.

**Mr. Zwaig:** Thank you, Mr. Chairman.

In the area of administration, Bill C-12, as Mr. Baird mentioned in the areas he discussed, in fact continues and reproduces much of the language found in the bills subsequent to Bill C-60, namely, Bills S-11, S-14 and S-9.

**Senator Connolly:** Mr. Zwaig, you mentioned Bill C-60. There was a Bill C-60 that was a notorious bill. You are referring to Bill C-60 of what year?

**Mr. Zwaig:** Nineteen seventy-five.

**Mr. Baird:** That is the one that we consider to be the notorious bill.

**Senator Connolly:** They are both notorious. Bill C-60 of 1978 was quite a different kettle of fish.

**Mr. Zwaig:** Yes. The administration continues the concept that was adopted in the earlier bills—that is, administration by exception. On an exception basis, for example, when an individual goes bankrupt, he is automatically discharged after a six-month waiting period, unless there is a caveat filed by the bankruptcy administrator, who has found something during the course of the administration of the file which would preclude that individual from obtaining his discharge. Another area would be that of calling meeting of creditors for a consumer arrangement. In fact, an arrangement would be considered to be accepted without a meeting of creditors unless 50 per cent of the dollar value of the creditors of a debt or request such a meeting. So, in fact, there has been a lot of streamlining in the administration from what we know it today.

The role of the Superintendent of Bankruptcy—a lot of this has been taking place in anticipation of the change of legislation—rather than being centralized in Ottawa, has been decentralized through major commercial centres across the country. He has delegated some of his responsibilities to the local office level.

In Bill C-60, of 1975, and successive bills, conflict of interest rules have been set out as to who in fact is qualified to administer a bankrupt estate, and who is qualified to act as advisers to the trustee—and this includes professionals such as evaluators, solicitors, appraisers, and inspectors. This is dealt with in clause 29. The trustee must make full disclosure to the creditors in anticipation of any situation where a conflict of interest may arise.

[Traduction]

**M. Baird:** Oui, c'est exact et le président les a approuvés.

**Le président:** En effet.

**M. Baird:** Il s'agit en fait des changements importants apportés au sujet des créanciers garantis et certains d'entre eux découlent du mémoire rédigé sur le bill S-14.

Monsieur le président, la question suivante que nous proposons d'aborder concerne l'administration de l'actif, c'est du moins ce que M. Zwaig propose. Cela vous convient-il?

**Le président:** Oui. Nous maintenons difficilement le quorum. Si celui-ci a des chances de se maintenir, nous pouvons aborder la question suivante sur l'administration. Présumons que le quorum se maintiendra.

**M. Zwaig:** Merci, monsieur le président.

Dans le domaine de l'administration, le bill C-12—comme l'a mentionné M. Baird dans les domaines dont il a discuté—perpétue en fait le jargon des bills ultérieurs au bill C-60 et en reproduit une grande partie, à savoir: les bills S-11, S-14 et S-9.

**Le sénateur Connolly:** M. Zwaig, vous avez parlé du bill C-60: Il y en a un qui était célèbre. De quel bill parlez-vous au juste?

**M. Zwaig:** Il s'agit de celui de 1975.

**M. Baird:** C'est celui qu'on appelle le fameux bill.

**Le sénateur Connolly:** Ils sont tous les deux célèbres. Celui de 1978, c'était une autre paire de manches.

**M. Zwaig:** Oui. L'administration perpétue le principe adopté dans les bills précédents, c'est-à-dire «l'administration par l'exception». Par exemple, lorsqu'un particulier tombe en faillite, il est automatiquement réhabilité dans les six mois qui suivent, sauf si un avertissement a été déposé par un Administrateur de la faillite qui aurait, au cours de l'administration du dossier, trouvé quelque chose qui empêcherait ce particulier d'obtenir sa réhabilitation. Une autre question consisterait à convoquer des réunions des créanciers en vue d'en arriver à un concordat de consommateur. En fait, un concordat pourrait être accepté sans la tenue d'une réunion des créanciers, sauf si les créanciers représentant 50 p. 100 des dettes d'un débiteur la réclament. Donc, en fait, il y a eu beaucoup de simplification dans l'administration, d'après ce que l'on peut voir à l'heure actuelle.

En prévision de l'adoption d'une nouvelle loi, au lieu de centraliser ses fonctions à Ottawa, le surintendant des faillites les a décentralisées dans les principaux centres commerciaux du pays. Le surintendant a délégué certaines de ses responsabilités aux bureaux locaux.

Le Bill C-60 de 1975 et les bills ultérieurs établissaient les règles concernant les conflits d'intérêts, c'est-à-dire qu'ils désignaient les personnes compétentes pour gérer l'actif du failli et pour agir comme conseillers du syndic, soit des spécialistes comme les évaluateurs, les conseillers juridiques et les inspecteurs. L'article 29 précise les personnes pouvant remplir ce rôle. Avant que le cas ne se produise, le syndic doit informer les créanciers de tout conflit possible d'intérêts.



[Text]

There has always been discussion as to whether a trustee can act for a secured creditor, and for a bankrupt estate where he should be acting in the best interests of the unsecured creditors. The bill provides, that a trustee may act for a secured creditor at the same time as acting for unsecured creditors, provided he meets two conditions: he must obtain an opinion from a solicitor who does not act for the secured creditor as to the validity of the security interest as against the bankrupt estate, and must make full disclosure of his involvement to the creditors, or to the inspectors, if that appointment comes subsequent to the meeting of creditors.

**The Chairman:** Is there a clause dealing with that?

**Mr. Zwaig:** The clauses we are dealing with are 29 and 30.

**Senator Connolly:** Could we have an example, Mr. Chairman, of a case where a trustee could be found to have a conflict of interest?

**Mr. Zwaig:** Yes. For example, the trustee may be appointed the trustee of an estate. At that point in time he assumes the responsibility of acting in the best interests of secured creditors. He then accepts an appointment to act for a secured creditor.

**Mr. Baird:** Excuse me. I think you said "secured creditor" the first time.

**Mr. Zwaig:** I am sorry. I meant "unsecured", when he is acting as trustee in bankruptcy.

**Mr. Baird:** I think I will interrupt at this point. I think there was a slip of the tongue. The concept is, when you act as a trustee in bankruptcy, your main duty is to the unsecured creditors. That is the accepted role of a trustee in bankruptcy.

**Mr. Zwaig:** He then accepts the appointment to act for a secured creditor.

**Senator Connolly:** Say the mortgagee.

**Mr. Zwaig:** Yes.

**Senator Connolly:** How would a trustee be acting for the mortgagee?

**Mr. Baird:** Under the present law the mortgagee can continue to proceed with the sale of his property, notwithstanding the bankruptcy having occurred, and therefore he would be entitled to list the property for sale with a real estate agent. The trustee would act as the mortgagee's agent.

**Senator Connolly:** That's good enough.

**Mr. Zwaig:** What in fact may happen is that at a very early stage in Administration, the trustee, in his role for the unsecured creditors, may find that there is no equity owing to the benefit of the unsecured creditors, and all of a sudden he realizes he is not going to get paid for his trustee work. He stops working for unsecured creditors, switches his hat and concentrates on acting for the secured creditors. It may very well be that he is short-circuiting his work for the unsecured creditors. It may be that the security interest on which he is acting is void as against the trustee in bankruptcy, and as a result he may be doing something for the secured creditors

[Traduction]

On s'est toujours demandé si un syndic devrait représenter les intérêts des créanciers garantis et en fait, ceux d'un failli, alors qu'il devrait agir dans le meilleur intérêt des créanciers non garantis. On a déjà traité de la question et le projet de loi stipule, en fait, qu'un syndic peut à la fois représenter les intérêts des créanciers garantis et ceux des créanciers non garantis pourvu qu'il respecte deux conditions: il doit obtenir, sur la validité de la sûreté qu'on fait valoir contre l'actif du failli, l'avis d'un conseiller juridique qui ne représente pas le créancier garanti et doit aviser de son rôle les créanciers ou les inspecteurs si sa nomination survient après la réunion des créanciers.

**Le président:** De quel article s'agit-il?

**M. Zwaig:** Il s'agit des articles 29 et 30.

**Le sénateur Connolly:** Pourrait-on nous donner un exemple, monsieur le président, d'un cas où le syndic se trouverait dans une situation de conflit d'intérêts?

**M. Zwaig:** Oui. Par exemple, le syndic peut être nommé comme syndic d'un actif. À ce moment, il accepte la responsabilité de défendre les intérêts des créanciers garantis. Il accepte ensuite de représenter un créancier garanti.

**M. Baird:** Excusez-moi. Je pense que vous avez d'abord dit «créancier garanti».

**M. Zwaig:** Je m'excuse. Je voulais dire «non garanti», lorsqu'il agit comme syndic à la faillite.

**M. Baird:** Permettez-moi de vous interrompre. Je crois que vous avez fait un lapsus. Le syndic à la faillite est d'abord responsable envers les créanciers non garantis. C'est le rôle accepté d'un syndic à la faillite.

**M. Zwaig:** Il accepte ensuite de représenter le créancier garanti.

**Le sénateur Connolly:** Disons le créancier hypothécaire.

**M. Zwaig:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Comment le syndic peut-il représenter le créancier hypothécaire?

**M. Baird:** En vertu de la loi actuelle, le créancier hypothécaire peut vendre sa propriété malgré la faillite. Il pourrait alors s'adresser à un agent immobilier. Le syndic agirait comme agent du créancier hypothécaire.

**Le sénateur Connolly:** C'est bien.

**M. Zwaig:** Ce qui peut se produire c'est que le syndic, agissant pour les créanciers non garantis, découvre très tôt que les créanciers non garantis ne possèdent pas d'avoir propre et qu'il se rend compte soudainement qu'il ne sera pas payé pour son travail. Il cesse alors de travailler en leur nom, change de camp et s'occupe des intérêts des créanciers garantis. Il se peut fort bien qu'il court circuite son travail pour les créanciers non garantis. Il se peut que la sûreté du créancier soit inexécutoire contre le syndic à la faillite; en conséquence, il peut faire quelque chose pour les créanciers garantis qui protégerait mieux les intérêts des créanciers non garantis s'il travaillait seulement pour eux.

[Text]

which, if he were acting independently for unsecured creditors, would protect their interests better.

**Senator Cook:** So the possibility of the security being void is taken care of by—

**Mr. Zwaig:** It is taken care of by getting an independent legal opinion from someone other than the person who is acting for the secured creditors.

**Mr. Baird:** And I guess if the opinion is unfavourable, and says it should be void, then there clearly is a conflict of interest, because you have the trustee in bankruptcy in a position where he should be attacking the secured claim and at the same time is being employed by the secured creditor, so that his situation then becomes intolerable.

**Mr. Zwaig:** The bill envisages the establishment of an indemnity account to be administrated by the office of the superintendent of bankruptcy. At present, during the course of administration, a trustee is required to lodge with the office of the superintendent of bankruptcy three types of bond.

**Senator Cook:** Excuse me. Are these new?

**Mr. Zwaig:** No. These are in fact in place today. The proposal for the establishment of an indemnity account is new.

Today there are three types of bonds. There is a general performance bond, which has to be issued by the trustee at the time of the granting of his licence. Secondly, depending on the number of files under his administration he is assessed on a periodic basis by the office of the Superintendent of Bankruptcy, and has to deposit either cash or government guaranteed bonds. Thirdly, he must file a bond for each estate that is under his present administration. This has become rather a cumbersome method in the administration of an estate. It also has become costly over the years. The bill envisages the establishment of an indemnity account, the fees to be paid by the trustees, based on files under their administration, and any claims against the trustees would be paid out of the indemnity account. The indemnity account then goes after the trustee for reimbursement of any claims that may have been paid out.

**Senator Connolly:** Are these premiums that the trustee would pay into the indemnity account an expense of the bankruptcy which the trustee can charge?

**Mr. Zwaig:** Yes, they are.

Another problem that has arisen over the years is that, in the rare circumstances where there has been a claim against the various bonding companies, the superintendent's office claims that there has been great difficulty in realizing against those bonds.

**Senator Cook:** This is an improvement, then.

**Mr. Zwaig:** This is a very definite improvement. It minimizes the administrations and facilitates any claim that may be made against a trustee in respect of any branch of his fiduciary capacity.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** On règle donc la question de la possibilité de l'inexécution de la sûreté en . . .

**M. Zwaig:** En obtenant l'avis d'un conseiller juridique indépendant autre que la personne qui représente les créanciers garantis.

**M. Baird:** Je suppose que si l'avis est défavorable, soit si la sûreté est inexécutoire, il y a alors clairement un conflit d'intérêts parce que le syndic à la faillite se trouve alors dans la position où il devrait attaquer la créance garantie alors qu'il est au service du créancier garanti. Sa situation devient alors intolérable.

**M. Zwaig:** Le projet de loi envisage la création d'un compte d'indemnisation dont la gestion serait confiée au surintendant des faillites. A l'heure actuelle, un syndic doit verser au bureau du surintendant des faillites trois genres de cautionnement.

**Le sénateur Cook:** Excusez-moi. S'agit-il de quelque chose de nouveau?

**M. Zwaig:** Non. Ils existent aujourd'hui. Par ailleurs la proposition visant à créer un compte d'indemnisation est nouvelle.

Il existe aujourd'hui trois types de cautionnements. Il y a le cautionnement général d'exécution que le syndic doit émettre au moment de l'émission de sa licence. Deuxièmement, compte tenu du nombre de dossiers dont il est chargé, le bureau du surintendant des faillites évalue périodiquement son cautionnement et il doit déposer soit un cautionnement en espèces, soit une obligation d'État. Troisièmement, il doit verser un cautionnement pour chaque actif dont il est chargé. C'est une méthode plutôt complexe de gestion d'un actif. Au cours des années, elle est aussi devenue très coûteuse. Le projet de loi envisage de créer un compte d'indemnisation, payable par les syndics, en fonction des dossiers dont ils sont chargés et toutes créances contre les syndics proviendraient du compte d'indemnisation. Le compte chercherait ensuite à obtenir du syndic le remboursement de toute créance payée.

**Le sénateur Connolly:** Le syndic pourrait-il imputer à l'actif du failli les cotisations qu'il serait tenu de verser au compte d'indemnisation?

**M. Zwaig:** Oui, en effet.

Un autre problème s'est posé au cours des années. Dans les rares cas où on a fait valoir une créance contre les diverses compagnies de garantie, le bureau du surintendant soutient qu'il a eu beaucoup de mal à encaisser ces cautionnements.

**Le sénateur Cook:** La situation sera donc améliorée.

**M. Zwaig:** Il s'agit d'une amélioration très nette. Elle réduit au minimum les modalités d'administration et facilite le règlement de toute créance qu'on peut faire valoir contre un syndic dans l'exécution de ses fonctions.



[Text]

**Senator Connolly:** But the superintendent's office becomes, in effect, the insurer of the performance by the trustee of his duties.

**Mr. Zwaig:** I would go a step further. The trustees become self-insured through this indemnity account.

**Senator Connolly:** Are the fees very high? Do they compare with the cost of indemnity bonds, or the depositing of government bonds?

**Mr. Zwaig:** They envisage that the fees would be substantially less. I haven't had the opportunity of seeing the regulations, and the basis on which the calculation or determination would be made; but the claim is that they would be substantially less.

**Mr. Baird:** I have been told that the statistics are that the amounts paid out by bonding companies are much smaller than the premiums that have been paid to them. The present act has been a tremendous bonanza for the bonding companies, and this is the reason for the change. It was felt that there would be a reduced cost by setting up the indemnity account.

**Senator Cook:** I suppose that these would be governed by trial and error. You would start out with a certain fee, and if the fund built up a surplus, you could then reduce the fees again.

**Mr. Baird:** Yes.

**Senator Connolly:** Has there been any flak from the bonding companies over this?

**Mr. Zwaig:** I have not heard of any.

**Mr. Baird:** Because of the relatively small number of cases where they have had to honour claims, if they were ever asked about the premiums they have earned on these bonds I think they would be embarrassed to come before this committee and complain about it.

**Senator Cook:** I gather they put up a good deal of resistance to paying anything.

**Mr. Baird:** Yes. Most indemnity bonds are couched in very technical legal language, and require very strict proof before any claim is honoured.

**Senator Connolly:** A lot of fine print, eh?

**Mr. Baird:** Yes.

**Mr. Zwaig:** The chief administrator of this act continues to be the Superintendent of Bankruptcy, who continues the licensing of trustees. Licences will be issued on a permanent basis. Up until very recently they have been issued on an annual basis and the trustees had to re-apply on an annual basis. This will be changed. It has in fact been changed now. Licences are issued on a permanent basis and may be cancelled for cause, subject to right of appeal to the Federal Court. The powers of the Superintendent of Bankruptcy in the areas of detection and investigation are expanded to include arrangements as well as bankruptcies and to allow him to exercise his

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Mais le bureau du surintendant garantit alors que le syndic remplira ses fonctions.

**M. Zwaig:** J'irais même plus loin. Je crois que les syndicats s'assurent eux-même grâce au compte d'indemnisation.

**Le sénateur Connolly:** Les cotisations sont-elles très élevées? Se comparent-elles au coût des cautionnements ou des obligations d'État?

**M. Zwaig:** Les cotisations seront semble-t-il beaucoup moins élevées. Je n'ai pas eu l'occasion de lire le Règlement et je ne sais pas comment on calculera ces cotisations, mais je crois qu'elles seront beaucoup moins élevées.

**M. Baird:** On m'a dit que les statistiques révèlent que les montants versés par les compagnies de garantie sont beaucoup moins élevés que les cotisations qui leur sont versées. La loi actuelle a très bien servi ces compagnies et voilà pourquoi la loi a été modifiée. Il devait en coûter beaucoup moins aux syndicats avec la création du compte d'indemnisation.

**Le sénateur Cook:** Je suppose qu'on procéderait par ajustements successifs. On démarrerait sur une certaine somme de base, et lorsque le fonds enregistrerait un surplus on procéderait à une réduction.

**M. Baird:** Oui, c'est cela.

**Le sénateur Connolly:** Y a-t-il eu des réactions de la part des assureurs?

**M. Zwaig:** Pas à ma connaissance.

**M. Baird:** Sans doute en raison du petit nombre de prestations qu'ils ont eu à verser. S'ils avaient à fournir des renseignements sur les primes qu'ils ont encaissées sur ces assurances, je crois qu'ils seraient très gênés de venir se plaindre devant ce Comité.

**Le sénateur Cook:** Je suppose qu'ils opposent une résistance suffisamment acharnée lorsqu'il s'agit de déboursier.

**M. Baird:** C'est cela. La plupart des contrats de garantie sont rédigés dans un langage technique juridique tout à fait particulier, et il faut donner des preuves absolument irrécusables avant qu'un sinistre soit réglé.

**Le sénateur Connolly:** Avec une foule de conditions imprimées en tout petits caractères, sans doute?

**M. Baird:** Oui.

**M. Zwaig:** L'administrateur chef, dans cette loi, continue donc à être surintendant de la faillite, lequel continue à délivrer des licences autorisant l'exercice des fonctions de syndic. Les licences sont délivrées pour une période de temps illimitée. Jusqu'à une date récente, elles étaient délivrées annuellement, et les syndicats devaient faire une demande de reconduction chaque année. Ces dispositions seront donc modifiées; en fait, elles le sont déjà. Ces licences sont délivrées à titre permanent. Toutefois, elles peuvent être retirées pour diverses raisons en interjetant appel auprès de la Cour fédérale. Les pouvoirs du surintendant des faillites en matière de

[Text]

detection-investigation role both before and after proceedings under this Bill have taken place.

**Senator Barrow:** On page 3 I notice that it says, "TRUSTEE—Continue to be administered by private Trustees."

**Mr. Zwaig:** Bill C-60 of 1975 envisaged that the consumer arrangements and a large area of administration would, in fact, be carried on by the employees of the Office of the Superintendent of Bankruptcy. This, over the years, has been changed back to where, in the present bill, the private sector trustees will continue to act as they have under the present act. The only areas where the representatives of the Office of the Superintendent of Bankruptcy will act is where a private sector trustee is not prepared to act perhaps for lack of fees and perhaps because the private sector trustee may not be resident in an area where the file is to be administered, or for any one of a number of reasons. At that point in time, a representative from the Office of the Superintendent of Bankruptcy, referred to as a "bankruptcy administrator", will administer the file.

**Senator Connolly:** Would he have all the powers of a trustee?

**Mr. Zwaig:** He would have all the powers of a trustee in that particular file, yes.

**Senator Cook:** Where you say that a licence may be cancelled for cause, what are the causes and who does the cancelling?

**Mr. Zwaig:** The Office of the Superintendent of Bankruptcy would do the cancellation.

**Senator Cook:** In his discretion?

**Mr. Zwaig:** I would say so.

**Senator Connolly:** Subject to appeal?

**Mr. Zwaig:** Subject to an appeal to the Federal Court.

**Senator Cook:** What are the causes?

**Mr. Baird:** Defalcation—putting his hand in the till is usually one of the main causes of cancellation. Others are improper acts such as undue favouritism to some party or not following the proper procedures.

**Mr. Zwaig:** Or disposing of assets which, in fact, benefit himself.

**Senator Manning:** Fraud.

**Senator Barrow:** I notice that under clause 16 there may be agreement with the province whereby the province can appoint administrators to administer consumer debtors. These administrators are not licensed under this act; they are merely accepted; is that right?

[Traduction]

vérification et d'enquête ont été élargis de façon à inclure des pouvoirs en ce qui concerne les concordats aussi bien que les faillites et lui permettre d'exercer ces fonctions de vérification et d'enquête avant et après la tenue des audiences aux termes du présent projet de loi.

**Le sénateur Barrow:** Je note à la page 3 à propos du syndic: «LE SYNDIC... continue d'être administré par des syndics privés».

**M. Zwaig:** Le Bill C-60 de 1975 prévoyait que les concordats de consommateurs et toute une partie des tâches administratives seraient en fait pris en charge par les employés du bureau du surintendant des faillites. En fait, au cours des dernières années, on en est revenu à une situation, comme dans le bill actuel, où les syndics du secteur privé auront un rôle identique à celui qu'ils exercent aux termes de la loi actuellement en vigueur. Les seuls domaines dans lesquels les membres du bureau du surintendant des faillites pourront intervenir sont les cas où un syndic du secteur privé ne serait pas disposé à prendre l'affaire en main parce que les honoraires seraient trop bas ou parce qu'il en résiderait pas dans la région de compétence dont relève le dossier, ou pour toute autre raison. A ce moment-là, un représentant du bureau du surintendant des faillites, appelé d'«Administrateur de faillite» et s'occupera de l'affaire.

**Le sénateur Connolly:** Aura-t-il tous les pouvoirs d'un syndic?

**M. Zwaig:** Oui, il les aurait.

**Le sénateur Cook:** Vous avez parlé des motifs d'annulation d'une licence. Quels seraient-ils?

**M. Zwaig:** C'est le bureau du surintendant des faillites qui prononce cette annulation.

**Le sénateur Cook:** Il a tout pouvoir à ce sujet?

**M. Zwaig:** Je pense que oui.

**Le sénateur Connolly:** Peut-on faire appel?

**M. Zwaig:** Oui, on peut interjeter appel auprès de la Cour fédérale.

**Le sénateur Cook:** Quels peuvent être les motifs d'annulation?

**M. Baird:** Le détournement de fonds par exemple... en général les manœuvres frauduleuses sont une des causes essentielles d'annulation. Pour le reste, il s'agit de fautes comme le favoritisme à l'avantage d'une des parties, ou le non-respect des procédures prescrites.

**M. Zwaig:** Ou également le fait de disposer d'actifs de façon, en fait, à favoriser des personnes avec lesquelles le syndic est en rapport, parents ou associés.

**Le sénateur Manning:** C'est-à-dire la fraude.

**Le sénateur Barrow:** Je remarque que l'article 16 prévoit des accords avec la province permettant à celle-ci de nommer des administrateurs dans le cas de consommateurs débiteurs. Ces administrateurs, aux termes de la Loi, ne sont pas en posses-



[Text]

**Mr. Zwaig:** Yes. Under the consumer-debtor arrangement the act envisaged that consumer-debtors, in fact, would like to, if given the vehicle, satisfy their accounts with their creditors. As a result, a process has evolved which is really an extension of what we have under the proposal section in today's Bankruptcy Act whereby a consumer-debtor can make an arrangement to pay his debtors over a period of time. It envisaged that these consumer-debtors were, in fact, "debtorolics" with a pocketful of credit cards with which to go out and pay bills. It envisaged, therefore, a type of rehabilitation for those consumer-debtors over a period of time.

In Bill C-60 it was looked at as a great social step forward. However, someone had to add up the cost to find out that it would be a very costly proposition for the federal government to undertake.

In subsequent bills, and carried forward into the present bill, there is provision for the provincial governments to get into this field, if they so desire. For example, this would be a natural extension of the present administration of the Lacombe Law in Quebec or the laws of other provinces, such as Alberta, who have opted to administer small consumer-debtor bankruptcies under Part X of the existing Bankruptcy Act. They are in the field already, so why not have them administer this segment? Where, in fact, they can negotiate this segment, it would provide for provincial representatives to be administrators for the consumer-debtor arrangements.

**Senator Connolly:** It is a sort of delegation of authority?

**Mr. Zwaig:** That is correct.

**Senator Lafond:** In some aspects it is essentially social counselling, and that is something that is already made available by the provinces.

**Mr. Zwaig:** That is right.

**Senator Connolly:** I should like to ask another question on this point. Similar to the Lacombe Law in Quebec, Ontario has Small Claims Court judgments where the judge might say that the debtor would have to pay at the rate of \$10 a month, and the judge makes an order to that effect. What about bankruptcy jurisdiction, both in the case of the Lacombe Law and the judgment of the Small Claims Court in Ontario? Is there an infringement there upon the bankruptcy jurisdiction of the federal authority?

**Mr. Zwaig:** The Lacombe Law is really a consolidation of one's debts. It envisages that a debtor will voluntarily declare his liabilities. He has the right to retain his assets in making his declaration of his liabilities. He undertakes to pay 100 cents on the dollar plus interest.

**Senator Connolly:** At a certain rate.

**Mr. Zwaig:** At the court rate of interest. The advantage, of course, is that he may, with all good intention, make the first initial payments, but then find that this has really ballooned out of financial proportion because he has no advantage, and if

[Traduction]

sion d'une licence, ils ont une simple autorisation. Suis-je bien dans le vrai?

**M. Zwaig:** C'est exact; dans le cadre du concordat pour consommateur débiteur, la loi part du principe que celui-ci, en fait, désirera, s'il en a la possibilité, se mettre en règle avec ses créanciers. Il en résulte alors une procédure qui est, en fait, un élargissement de ce que prévoit l'article proposé de la Loi présentement en vigueur en matière de faillite, c'est-à-dire qu'un consommateur débiteur peut signer un concordat et régler ses dettes dans un délai prescrit. La loi considère ces consommateurs débiteurs comme des «débiteurs invétérés» les poches remplies de cartes de crédit dont ils se servent pour régler toutes leurs factures. La loi prévoit donc une possibilité pour ces consommateurs débiteurs de se réhabiliter.

On considèrerait donc ces dispositions du Bill C-60 comme marquant un progrès social réel. Toutefois on s'est aperçu que l'application de ces dispositions coûterait cher au gouvernement fédéral.

Les bills suivants, et celui-ci, ont donc prévu que les gouvernements provinciaux pourraient s'ils le désiraient légiférer en la matière. Ce serait par exemple un élargissement tout naturel de l'application de la Loi Lacombe du Québec, ou même de certaines lois en vigueur dans d'autres provinces comme l'Alberta, et qui ont choisi d'administrer les petites faillites de consommateurs débiteurs conformément à la partie X de la Loi sur la faillite actuellement en vigueur. Puisqu'elles s'occupent déjà de ces questions, pourquoi ne pas leur confier ces responsabilités? Là où des accords à ce sujet sont possibles, des représentants provinciaux seraient en fait administrateurs des concordats pour consommateurs débiteurs.

**Le sénateur Connolly:** S'agit-il d'une délégation de pouvoir?

**M. Zwaig:** Oui.

**Le sénateur Lafond:** Sous bien des aspects, il s'agit en fait d'un travail de conseil social, que ces provinces prennent déjà en charge.

**M. Zwaig:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** J'aimerais poser une autre question à ce sujet. Comme dans le cas de la Loi Lacombe au Québec, le juge de la Cour des petites créances peut, en Ontario, décider que le débiteur remboursera au rythme de \$10 par mois. Quel serait donc le tribunal compétent en matière de faillite, dans les cas d'application de la Loi Lacombe et dans les cas relevant de la Cour des petites créances de l'Ontario? Y aura-t-il empiètement sur les attributions fédérales en matière de faillite?

**M. Zwaig:** La Loi Lacombe constitue une consolidation des dettes. Elle envisage que le débiteur fera de son propre chef la déclaration de ses dettes. Il a le droit de garder ses biens au moment où il fait sa déclaration. Ensuite, il devra rembourser intégralement ses dettes plus les intérêts.

**Le sénateur Connolly:** A un certain taux.

**M. Zwaig:** Au taux fixé par le tribunal. L'avantage de cette solution, bien sûr, c'est qu'il pourra, en toute bonne foi, faire les premiers versements, et ensuite s'apercevoir qu'il n'en tire aucun avantage, et que, s'il procède à une évaluation de ses

**[Text]**

he goes to the trouble of valuing his assets, he may find that they are not really worth retaining. He then files a voluntary assignment in bankruptcy which overrides the provincial legislation—which is the Lacombe Law in the province of Quebec. Any monies he has made and deposited under that act, and which are still retained in the court, in fact become the property of the trustee to distribute to creditors.

The existing legislation is a good piece of legislation because it gives him the opportunity to file a proposal to his creditors and either offer them 100 cents on the dollar or offer them a settlement of so many cents on the dollar which they may very well accept and, as long as he honours his commitment under that arrangement, then he retains his assets. Only when he defaults under the arrangement can he go into bankruptcy. There is no automatic bankruptcy envisaged under Bill C-12. At that point in time he loses his assets.

This is a piece of social legislation given today's extensive credit-granting facilities and the amount of consumer purchases that are being made on credit and the ability of people to over-extend themselves very early on in their lives. If they are honourable, and really do want to pay their debts, it gives them the right to pay their debts without having the social stigma of going bankrupt.

**Mr. Baird:** I might add to what Mr. Zwaig has said. I completely agree with what he said, that it is an extension of the existing practice, which is a great improvement. At the present time the provincial law can only provide for an extension of time for payment. We have consolidation orders in the Small Claims Court in Ontario, which basically says you must pay your debts, in full but over a long period of time. There are credit counselling agencies which try to work out schemes for payment over longer periods of time, but there is no provincial law that can provide for a contraction of those debts, and the debtor is required to pay the amounts in full. Frequently, this is beyond his means; he cannot pay his debts in full. He could make a reasonable payment on account of his debts, but could never pay them off. The consumer arrangement as proposed in this bill would give him an opportunity of paying perhaps a fixed amount to his creditors in full satisfaction of his debts over a period of time or a certain percentage of his debts; some amount that is within his means but avoids his having to go bankrupt.

**Senator Connolly:** That is a consumer arrangement?

**Mr. Baird:** Yes.

**Senator Connolly:** And that is short of a consumer bankruptcy?

**Mr. Baird:** Yes, that is correct.

**Mr. Zwaig:** The last resort solution, when all the social counselling fails, is that the debtor just says, "I want to wipe the slate clean, and regardless of the loss of my assets. I am going bankrupt." That envisages the last resort solution.

**[Traduction]**

biens, ceux-ci ne valent pas la peine d'être conservés. Il se peut alors qu'il décide de déclarer volontairement faillite, ce qui sort du cadre de la législation provinciale, c'est-à-dire, dans le cas du Québec, la Loi Lacombe. Toutes les sommes qu'il aura donc pu amasser et déposer, conformément à cette loi, et qui sont consignées au tribunal, deviennent alors la propriété du syndic qui pourra les répartir entre les créanciers.

La législation en vigueur est très bien faite puisse qu'elle lui donne la possibilité de faire une offre à ses créanciers et de rembourser toutes ses dettes ou toute autre proportion qui leur serait acceptable, et tant qu'il respecte ses engagements, il garde ses biens. C'est seulement s'il y a défaut qu'il pourra déclarer faillite, étant donné que le bill C-12 ne prévoit pas la faillite automatique. A ce moment-là, il perd ses biens.

Voilà donc un exemple de législation sociale, si l'on songe à l'importance qu'a prise le crédit et au nombre d'achats faits à crédit par les consommateurs, qui commencent très tôt ce genre de pratique. S'ils sont honnêtes et s'ils sont décidés à régler leurs dettes, ils ont ainsi la possibilité de le faire sans s'exposer à la honte d'une faillite.

**M. Baird:** Je voudrais ajouter un mot à ce que M. Zwaig a dit. Je suis complètement d'accord avec lui pour dire qu'il s'agit de l'élargissement d'une pratique existante, ce qui représente une grande amélioration. Actuellement, la loi provinciale ne peut assurer qu'une prolongation du délai de paiement. Nous avons des ordonnances de fusion à la cour des petites créances de l'Ontario, qui, fondamentalement, disent que vous devez payer vos dettes au complet, mais les paiements sont échelonnés sur une longue période. Ces services d'orientation à l'égard du crédit essaient de trouver des moyens d'échelonner les paiements sur une plus longue période, mais il n'existe aucune loi provinciale qui permette de réduire l'endettement et le débiteur doit acquitter intégralement ses dettes. Il arrive souvent que celui-ci ne puisse payer, du moins pas intégralement. Il pourrait effectuer un paiement raisonnable, mais il ne pourrait jamais les rembourser au complet. Le concordat pour consommateurs proposé dans ce projet de loi permettrait à ce dernier de payer, disons un montant fixe à ses créanciers, jusqu'à remboursement complet de ses dettes, pendant une période donnée ou de payer un certain pourcentage de ses dettes; il s'agirait d'un montant qu'il peut se permettre de payer, sans pour cela faire faillite.

**Le sénateur Connolly:** Il s'agit d'un concordat pour le consommateur?

**M. Baird:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Et ce concordat ne constitue pas une faillite.

**M. Baird:** Oui, vous avez bien compris.

**M. Zwaig:** C'est la solution de dernier recours, lorsque l'orientation à l'égard du crédit ne donne rien, le débiteur se dit tout simplement «Je veux recommencer à zéro, quitte à perdre certains de mes biens. Je vais faire faillite.» A ce moment-là, il envisage la solution de dernier recours.



[Text]

**Mr. Baird:** This consumer arrangement program proposed in this bill, which has been carried forward from the original bill, fills a real need. The problem he raises is one of administration, and I understand the federal authorities are hoping that it will be administered by the provincial authorities. I am not sure to what extent this co-ordination or delegation has been worked out. I know that there has been very limited involvement with the province of Ontario, because I know the Ontario Law Reform Commission is publishing a report on orderly payment of debts, which is very similar in terms to the consumer arrangement proposed in this Bankruptcy Act, but differs in some respects. There may be a problem of co-ordination between the provincial authorities and the federal authorities and reconciliation of their positions as well.

**Senator Connolly:** Could I ask a practical kind of question? In the case of the consumer-debtor going into bankruptcy and all of the provisions of the Bankruptcy Act then applying and he loses control of his assets, let us say, for the sake of argument, that what this consumer-debtor has done is to over-extend himself by buying furniture, television sets and equipment of various kinds, but mostly chattels—perhaps even clothing. Does the trustee in that case actually take over those assets?

**Mr. Baird:** There are certain assets that are exempt and the trustee in bankruptcy does not take them over. Under the present Bankruptcy Act, the exemptions are determined by the province and, therefore the assets that are available for distribution—

**Senator Connolly:** There is a long list of these exemptions.

**Mr. Baird:** Yes. The present Bankruptcy Act and this bill by reference incorporate those exemptions into the Bankruptcy Act and provide that those assets, which are exempt from execution in the province where the debtor resides, are not available for distribution among his creditors.

**Senator Connolly:** Even though they are in fact the cause of his inability to pay?

**Mr. Baird:** Yes.

**Senator Connolly:** Even though the purchase of them is the cause of his inability to pay?

**Mr. Baird:** Yes, that is correct.

**Senator Connolly:** So it would be other things that he might have that the trustee could take which are not on the exemption list?

**Mr. Baird:** That is correct. The policy behind the exemption is that a person needs a certain basic minimum of assets to live on and, therefore, notwithstanding the fact that creditors will not get paid, the social need of the person to retain his household goods and contents is more important than repayment to the creditors. It is a judgment as to what is fair and equitable in the circumstances and what is the most basic need.

**Mr. Zwaig:** You also have the inequity exemptions between provinces. For example, a debtor in fact becomes a very rich debtor if he goes bankrupt in the province of Alberta. He

[Traduction]

**M. Baird:** Ce programme de concordats pour consommateurs qu'on retrouve ici a été repris de la première version du projet. Il répond à un réel besoin. Le problème qu'il soulève est d'ordre administratif, et, sauf erreur, le gouvernement fédéral espère que les autorités provinciales se chargeront de son application. Je ne sais pas dans quelle mesure cette coordination ou cette délégation de pouvoir a été étudiée. L'Ontario n'aura participé que dans une très faible mesure parce que je sais que la Commission de réforme du droit de l'Ontario publiera bientôt un rapport sur le paiement ordonné des dettes, qui ressemble beaucoup aux concordats pour consommateurs proposés dans l'actuelle Loi sur la faillite, mais s'en écarte sur certains points. Il existe peut-être donc un problème de coordination et de concordance entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

**Le sénateur Connolly:** Pourrai-je poser une question d'ordre pratique? Prenons le cas d'un consommateur en faillite à qui s'appliquent toutes les dispositions de la Loi sur la faillite et qui perd le contrôle de ses biens. Disons, par exemple, que ce consommateur a trop dépensé pour s'acheter des meubles, des téléviseurs et diverses autres choses, mais surtout des biens mobiliers. Peut-être des vêtements. Est-ce que le syndic, dans un tel cas, saisit ces biens?

**M. Baird:** Certains biens sont insaisissables. Le syndic ne peut en prendre possession. Aux termes de la Loi actuelle sur la faillite, les exceptions sont déterminées par la province et, ainsi, les biens qui peuvent être répartis.

**Le sénateur Connolly:** Il existe une longue liste d'exceptions.

**M. Baird:** Oui. La Loi actuelle sur la faillite reprend ces exceptions et assure que les biens qui sont insaisissables dans la province où réside le débiteur, ne peuvent pas être répartis entre ses créanciers.

**Le sénateur Connolly:** Même si ces biens sont, de fait, à l'origine de son incapacité à payer?

**M. Baird:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Même si l'achat de ces biens est la raison pour laquelle il ne peut payer?

**M. Baird:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Connolly:** Ce sont donc les autres biens qu'il possède et qui ne font pas partie de la liste d'exceptions que le syndic pourrait saisir.

**M. Baird:** En effet. Cette liste d'exceptions existe parce qu'une personne a besoin d'un certain minimum de biens fondamentaux pour vivre, et, ainsi, même si les créanciers ne pouvant être payés, ce besoin qu'a le débiteur de conserver les biens mobiliers et le contenu de sa maison est plus important que le remboursement des créanciers. Il s'agit de juger ce qui est juste et équitable dans les circonstances et quels sont les besoins les plus fondamentaux.

**M. Zwaig:** Il existe également une inégalité entre les provinces en ce qui concerne la liste d'exceptions. Par exemple, un débiteur devient très riche s'il fait faillite en Alberta. Il se

[Text]

dispenses with his liabilities but, needless to say, has a large pot of assets with which to start over again, as opposed to other provinces like Quebec, where the list of exempt property is minimal when compared to Alberta.

**Senator Cook:** What about tools of the trade, would they be exempt?

**Mr. Zwaig:** They would be exempt. In Ontario they are exempt to the extent of \$2,000 value, and it is being proposed that these limits be increased because of inflation, but they haven't been increased to date. One of the problems with inflation is the exemptions become very low in fact because they are based on a dollar value.

**Senator Cook:** I know in Newfoundland the tools of trade are exempt, such as fishermen's equipment. I do not know if there is a limit to it, but I know they are generally exempt.

**Senator Connolly:** Has there been any flak from credit institutions about this extension of the Bankruptcy Act with regard to consumer-debtors?

**Mr. Zwaig:** Not that I am aware of.

**Senator Connolly:** They would normally be the people who would complain first, wouldn't they?

**Mr. Zwaig:** Yes.

**Mr. Baird:** It seems to be a benefit for them because now the option is either bankruptcy or nothing and, therefore, the debtor is being pushed into bankruptcy because there is no other simple solution for him to even make any payments on his debts. I think it is being approached by the consumer credit organizations or consumer lenders on the basis that this will give a debtor who otherwise would be going bankrupt, an opportunity to make payments on his debts and, therefore, a higher recovery for them. I don't think they are looking on it as a restriction of their present position, but likely as a possibility of enhancing their recovery.

**Senator Cook:** If the debtor in these cases could borrow a lump sum, can he make a lump sum payment in satisfaction of his debt?

**Mr. Baird:** Yes, he could.

**Senator Cook:** If his family came along and lent him the money.

**Mr. Baird:** The creditors are given a choice of approving this arrangement or not. The creditors can turn it down if the majority of the creditors in dollar value vote against the arrangement. They have the right to reject it, and then if they reject it, the man may be put into bankruptcy. There is a basic protective device built into the system that a man with a hundred thousand dollars worth of assets—I am exaggerating here—cannot offer a thousand dollars to his creditors in full settlement of his claims. They could just vote against it and insist that he go bankrupt.

[Traduction]

débarrasse de ses obligations mais, il va sans dire, il dispose d'un grand nombre de biens dont il pourra se servir pour recommencer à neuf alors que dans les autres provinces, comme le Québec, la liste d'exceptions ne lui laisse presque rien, comparativement à l'Alberta.

**Le sénateur Cook:** Et les instruments de travail? Échapperaient-ils à la saisie?

**M. Zwaig:** Oui, ils seraient insaisissables. En Ontario, ils sont insaisissables jusqu'à concurrence d'une valeur de \$2,000, et on propose que d'augmenter le plafond en raison de l'inflation, mais jusqu'à présent, ce montant n'a pas encore été augmenté. Un des problèmes qu'entraîne l'inflation est que les exceptions ont une valeur de plus en plus faible parce qu'elles sont, de fait, fondées sur une valeur monétaire.

**Le sénateur Cook:** Je sais qu'à Terre-Neuve, les instruments de travail comme l'équipement des pêcheurs, sont insaisissables. Je ne sais pas s'il y a une limite, mais je sais qu'en général ils sont insaisissables.

**Le sénateur Connolly:** Y a-t-il eu certaines oppositions de la part des institutions de crédit au sujet de l'application de la Loi de la faillite aux consommateurs débiteurs?

**M. Zwaig:** Non, pas à ma connaissance.

**Le sénateur Connolly:** Ils seraient normalement les premiers à se plaindre n'est-ce pas?

**M. Zwaig:** Oui.

**M. Baird:** Ils sont d'avis que c'est à leur avantage parce que maintenant, le débiteur a le choix entre la faillite ou rien et, ainsi, il est poussé à la faillite parce qu'il n'existe pas d'autres solutions simples pour payer ses dettes. Je crois que selon les institutions de crédit à la consommation et les créanciers, cette nouvelle situation donnera au débiteur, qui autrement aurait fait faillite, la chance d'effectuer des paiements sur ses dettes, et, aux créanciers, d'obtenir des remboursements supérieurs. Je ne crois pas qu'ils considèrent cette nouvelle situation comme une limitation de leurs droits actuels mais plutôt comme une possibilité d'améliorer la récupération de l'argent prêté.

**Le sénateur Cook:** Si le débiteur dans ces cas peut emprunter une somme unique, peut-il effectuer un paiement forfaitaire pour rembourser ses dettes?

**M. Baird:** Oui, il peut le faire.

**Le sénateur Cook:** Si sa famille lui prête l'argent.

**M. Baird:** Les créanciers ont le choix d'approuver cette proposition ou non. Les créanciers peuvent la rejeter si la majorité des créanciers, en valeur monétaire, votent contre cette proposition. Ils ont le droit de la rejeter, et s'ils la refusent, le débiteur fait faillite; il existe alors un dispositif de protection fondamental dans le système en vertu duquel un homme qui possède \$100,000 de biens—j'exagère ici—ne peut pas offrir \$1000 à ses créanciers pour régler complètement ses dettes. Ils pourraient tout simplement rejeter, par vote, cette nouvelle proposition et insister pour que le débiteur fasse faillite.



[Text]

**Senator Cook:** You say a hundred thousand dollars in assets of which he owes most of the money, he borrows ten thousand from his brother and

**Mr. Baird:** . . . pays 10 cents on the dollar.

**Senator Cook:** . . . and he is home free.

**Mr. Baird:** The creditors would have the right to vote against that and prevent that type of scheme from becoming enforceable by law and being imposed upon them.

**Senator Connolly:** They have less prospects of success in Alberta than they have in Quebec, as you say.

**Mr. Zwaig:** That is right, yes, because of the higher exemption. When you look at the figures you have to look at the value of the assets available for creditors not just the value of the assets he owns. Your statement is correct, you have to look at the value of the non-exempt assets.

**Senator Connolly:** What is on the Alberta list that is not on the Quebec list, the stereotypes?

**Mr. Zwaig:** No, I think there is an exemption of a homestead.

**Senator Cook:** Oil wells?

**Mr. Baird:** You might have oil wells in Newfoundland now, Senator Cook.

**Senator Cook:** I hope so.

**Mr. Zwaig:** Because of the varying lists of exemptions and of the relative ease of granting credit to consumer-debtors, you in fact almost have an encouragement for consumer-debtors to go bankrupt. If they are left with assets and no liabilities, their credit ratings tend to improve. They only have things on the assets side of the balance sheet and nothing on the liability side on them. They can start over again.

**Mr. Baird:** Something that many people do not realize is that sometimes a bankrupt is a better credit risk than a non-bankrupt.

**Mr. Zwaig:** That is my point. Perhaps one last word on the consumer debt arrangement. There is a definition of who can come under this category; it is an individual, whether he has been in business or not, whose liabilities do not exceed \$20,000. This does not include any liabilities secured by real property, so if he falls into that category the individual may be entitled to file an arrangement under the consumer debtor arrangement provisions.

**Senator Connolly:** Let us get that straight. You are referring to page 2, the definition of "consumer debtor"?

**Mr. Zwaig:** Yes.

**Senator Connolly:** That is:

an individual who is insolvent but does not include such an individual where he has debts . . . exceeding twenty thousand dollars.

**Mr. Zwaig:** That is right.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Vous dites bien \$100,000 de biens pour lesquels il doit la plus grande partie de l'argent; il emprunte 10,000 dollars de son frère et . . .

**M. Baird:** . . . paie un dixième de ses dettes.

**Le sénateur Cook:** Et tout est réglé.

**M. Baird:** Les créanciers auraient le droit de voter contre une telle proposition et d'empêcher que ce genre de mesure soit adopté et leur soit imposé.

**Le sénateur Connolly:** Ils ont moins de chance de succès en Alberta qu'au Québec, comme vous disiez tout à l'heure.

**M. Zwaig:** Oui, c'est vrai, en raison des exceptions plus nombreuses. Lorsque vous étudiez les dettes et la valeur des biens, il faut se demander quelle est la valeur des biens qui peuvent être répartis, non pas seulement celle de l'ensemble des biens. Vous avez raison, vous devez étudier la valeur des biens saisissables.

**Le sénateur Connolly:** Mais qu'est-ce qu'on retrouve dans la liste de l'Alberta que l'on ne retrouve pas dans celle du Québec? Les chaînes stéréophoniques?

**M. Zwaig:** Non, je crois que les terres agricoles sont exemptées.

**Le sénateur Cook:** Les puits de pétrole?

**M. Baird:** Vous pouvez avoir des puits de pétrole à Terre-Neuve maintenant, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Cook:** Je l'espère bien.

**M. Zwaig:** En raison des différences entre les listes et de la facilité relative d'accorder du crédit aux consommateurs débiteurs, on incite presque les consommateurs débiteurs à faire faillite; s'ils gardent des biens tant en se libérant de leurs obligations, je suppose que leur solvabilité s'améliorerait. Ils ne possèderaient que des biens sur le bilan, et rien au passif. Ils peuvent recommencer à neuf.

**M. Baird:** Ce que bien des gens ne réalisent pas, c'est que parfois un failli est un meilleur risque de crédit qu'un débiteur qui refuse la faillite.

**M. Zwaig:** C'est exactement ce que je voulais dire. Encore un mot au sujet du concordat pour consommateurs débiteurs. Tout particulier, qu'il soit en affaires ou non et dont le total des dettes s'élève à \$20 000 au plus, se situe dans cette catégorie. Cela ne comprend pas l'ensemble des dettes garanties par des biens immeubles, ce qui signifie que tout particulier relevant de cette catégorie a le droit de déposer une proposition concordataire conformément aux dispositions du concordat de consommateur débiteur.

**Le sénateur Connolly:** Si je comprends bien, vous vous reportez à la page 2, où est définie l'expression «consommateur débiteur»?

**M. Zwaig:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** Voici la définition qu'on y trouve:

«un particulier insolvable dont la somme des dettes . . . est égale ou inférieure à vingt mille dollars.»

**M. Zwaig:** C'est exact.

[Text]

**Senator Connolly:** And if he has debts of more than \$20,000?

**Mr. Zwaig:** He falls under the commercial arrangement.

**Senator Cook:** There is a certain amount of discrimination here. Everybody is referring to debtors as "him" and "he." What about "she" and "her"?

**Mr. Zwaig:** A debtor person?

**Senator Cook:** Yes.

**Mr. Zwaig:** The commercial arrangement is available to all except those in the financial institutions such as banks, trust companies and credit unions. Insurance companies may make a commercial arrangement, subject of course to the approval of the Superintendent of Insurance. This is an extension of what we have today under the proposal sections of the present Bankruptcy Act. One of the difficulties envisaged today is that there may not be a time frame where the debtor is relieved from some of the pressure of seizures, where there are in fact no stays of proceedings for him to take the time out to formulate a proper proposal to the creditors. This bill recommends—and this is carried forward from earlier bills—a notice of intention period. In other words, he has the right to file a notice of intention that he is going to file a proposed arrangement. It provides for the appointment of a trustee as an interim receiver during a ten-day period, or such period as may be extended by the court.

**Senator Connolly:** Where does he file this notice of intention?

**Mr. Zwaig:** With the administrator.

**Senator Connolly:** With the bankruptcy office?

**Mr. Zwaig:** That is correct. During this period of time there is a stay of proceedings, so that in fact the pressure is taken off him, rather than fighting proceedings, to try to formulate a proposal. He cannot have more than one stay of proceedings in a six-month period. As I said earlier, the trustee with whom he is dealing is appointed the interim receiver, so the assets would not dissipate during this period of time.

The terms to be included in a proposed arrangement are really an extension of what is in the present Bankruptcy Act. The trustee's duties, however, are more extensive, in that he is required to carry out a more extensive investigation of the causes that led to the debtor's position. He also has to render an opinion that the debtor has dealt with his creditors fairly and properly, and that the debtor has not completed any transactions to defraud his creditors. This, to a large extent, is what is done today by some trustees. It codifies what, in fact, his duties are, to make sure that all trustees do it uniformly across the country.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Et si ses dettes sont supérieures à \$20 000?

**M. Zwaig:** Il se situe alors dans la catégorie du concordat commercial.

**Le sénateur Cook:** Il y a une certaine discrimination dans le texte anglais, car on ne désigne les débiteurs que par les pronoms masculins. Pourquoi ne pas employer aussi les pronoms féminins.

**M. Zwaig:** Et il faudrait dire une personne débitrice au lieu de consommateur débiteur.

**Le sénateur Cook:** Oui.

**M. Zwaig:** Le concordat commercial est une possibilité offerte à tous, sauf aux institutions financières, comme les banques, les compagnies de fiducie et les caisses de crédit. Les compagnies d'assurances peuvent prendre part à un concordat commercial, sous réserve de l'approbation du Surintendant des assurances. Cela s'ajoute à ce qui est contenu aujourd'hui dans les dispositions de la présente Loi sur la faillite. L'un des problèmes, à l'heure actuelle, c'est que le débiteur ne dispose pas toujours d'une période au cours de laquelle il peut être quelque peu dégagé de la pression que représentent les saisies, alors qu'il ne dispose d'aucune suspension des recours pour présenter une proposition convenable aux créanciers. Le présent projet de loi recommande l'établissement d'une période réservée à un avis d'intention, ce qui fait suite aux projets de loi précédents. En d'autres termes, il aurait le droit de faire part de son intention de déposer une proposition concordataire, ce qui lui permet de nommer un syndic à titre de séquestre provisoire pendant une période de dix jours ou pendant une période fixée par la cour.

**Le sénateur Connolly:** A qui présente-t-il son avis d'intention?

**M. Zwaig:** A l'administrateur.

**Le sénateur Connolly:** Au bureau de faillite?

**M. Zwaig:** C'est exact. Au cours de cette période, il y a suspension des recours, ce qui atténue quelque peu la pression et permet au créancier de formuler une proposition plutôt que d'avoir à se défendre. Il ne peut avoir droit à plus d'une suspension des recours pendant une période de six mois. Comme je l'ai mentionné précédemment, le syndic avec qui il fait affaire est nommé séquestre provisoire, de façon à ce que les éléments d'actifs ne disparaissent pas pendant cette période.

Les modalités devant être incluses à la proposition concordataire viennent s'ajouter à ce qui est contenu dans la présente Loi sur la faillite. Cependant, les devoirs du syndic sont plus étendus, car il doit faire une étude plus approfondie des causes de l'endettement. Il doit aussi prouver que le débiteur a toujours agi de façon juste et acceptable avec ses créanciers et qu'il n'a jamais effectué de transactions visant à frustrer ses créanciers. Voilà, dans une large mesure, en quoi consiste aujourd'hui le travail de certains syndics. Le texte législatif énumère les diverses tâches du syndic de façon à garantir une certaine uniformisation à l'échelle nationale.



## [Text]

There is an interesting concept that was discussed very early on, and was included in Bill C-60 as well. This is the right for a court to formulate a proposed arrangement where a debtor has debts in excess of \$1 million, and where it is, in the court's opinion, in the public interest to do so, perhaps in a community where there is a labour-intensive industry and large unemployment would result if that industry went out of business.

**Senator Cook:** Perhaps they had Hunt Brothers in mind.

**Mr. Baird:** Would it be in the public interest to keep them going, senator?

**Mr. Zwaig:** The outstanding question here that one may ask is this. Obviously in order to have a proposed arrangement operative requires the co-operation of both debtors and creditors, both secured creditors and unsecured creditors. This is obviously a question that has to be dealt with, so I do not think the court would frivolously formulate a proposal; it would have to take all factors of the community into consideration.

**Senator Connolly:** What clause in the bill are we talking about here?

**Mr. Baird:** It starts around clause 100. The commercial arrangements part is Part IV, starting at clause 98. I would like to point out to you a relatively unique clause that is proposed in this bill that was not in Bill C-60, of 1975, and that is clause 103, at page 73. It is a clause that is in the American Bankruptcy Code. The effect of clause 103 is that a debtor making an arrangement can repudiate an uncompleted contract. For example, if the debtor had a contract to sell coal at a fixed price for ten years and he made an arrangement in the fifth year, he could provide in that arrangement that his obligations under that contract would be terminated. If that arrangement was approved it would be an arbitrary repudiation of a contract. This is something that is new in this bill. It was present in a slightly different form in Bill S-11 and Bill S-14, but this committee has never discussed the concept of giving the debtor the right to repudiate uncompleted contracts.

**The Chairman:** What is the class that the holder of that uncompleted contract would fall into?

**Mr. Baird:** He would be an unsecured creditor for any loss he can show he suffered as a result of that.

**The Chairman:** Looking forward or from the past?

**Mr. Baird:** Looking forward, basically. I think he would have to do a present value analysis of the loss he suffers in the future.

**Senator Cook:** Subsection (6) refers to "any loss, as determined under section 248."

**Mr. Baird:** I believe clause 248 talks about calculation of the loss being subject to a present value concept, where there

## [Traduction]

J'aimerais signaler une idée intéressante que nous avons abordée au tout début et qui était aussi contenue dans le bill C-60: il s'agit du droit qu'ont les tribunaux de formuler une proposition concordataire dans le cas d'un débiteur dont les dettes dépassent un million de dollars et où, selon le juge il y va de l'intérêt du public, dans une région, par exemple, où l'industrie emploie beaucoup de travailleurs et où le chômage augmenterait sensiblement si l'entreprise devait fermer ses portes.

**Le sénateur Cook:** Peut-être pensait-on à la Hunt Brothers.

**M. Baird:** Le public aurait-il avantage à ce que cette industrie continue de fonctionner, sénateur?

**M. Zwaig:** Voilà la question que l'on doit se poser pour qu'une proposition concordataire devienne exécutoire, il faut s'assurer de la collaboration à la fois des débiteurs et des créanciers, créanciers garantis et non garantis. C'est un problème qu'on ne peut laisser de côté, et c'est pourquoi je ne crois pas que le tribunal formule une proposition à la légère; il serait obligé de tenir compte de tous les facteurs relatifs à cette région.

**Le sénateur Connolly:** De quel article du projet de loi s'agit-il?

**M. Baird:** Nous en sommes à l'article 100 environ. La Partie IV, à partir de l'article 98, traite des concordats commerciaux. J'aimerais vous signaler un article assez singulier qui est contenu dans le présent projet de loi et qui n'était pas contenu dans le bill C-60 de 1975. Il s'agit de l'article 103, qui se trouve à la page 73. C'est un article qui se trouve dans le code sur la faillite des États-Unis. Aux termes de l'article 103, le débiteur ayant conclu une proposition concordataire peut stipuler la dénonciation d'un contrat inexécuté. Par exemple, si le débiteur était tenu, par contrat, de vendre du charbon à prix fixe pendant dix ans et qu'il concluait un concordat lors de la cinquième année, il pourrait, en vertu de ce concordat, mettre fin à ses obligations aux termes de ce contrat, et, si ce concordat était sanctionné, on se trouverait en présence d'une dénonciation arbitraire d'un contrat. C'est la première fois qu'une telle disposition apparaît dans ce projet de loi. Elle apparaissait sous une forme légèrement différente dans les bills S-11 et S-14, mais ce Comité n'a jamais étudié cette possibilité selon laquelle le débiteur pourrait être habilité à dénoncer des contrats inexécutés.

**Le président:** Dans quelle catégorie se trouverait le détenteur de ce contrat inexécuté?

**M. Baird:** Il deviendrait créancier non garanti pour toute perte subie à cause de cette situation.

**Le président:** En tenant compte du passé ou de l'avenir?

**M. Baird:** En tenant compte de l'avenir. A mon avis, il aurait à évaluer maintenant toute perte qu'il risquerait de subir à l'avenir.

**Le sénateur Cook:** Le paragraphe (6) mentionne «toute perte subie... une fois déterminée conformément aux dispositions de l'article 248». Qu'est-ce que cela signifie?

**M. Baird:** Je crois que l'article 248 porte sur l'évaluation de la perte en termes de valeur actuelle, lorsque cette opération

## [Text]

has to be a valuation made by the trustee, and that valuation is eventually subject to the court. Clause 248 found at page 167 states:

The trustee shall, for the purposes of this Act, value any admissible claim that is contingent or unliquidated.

It is a contingent claim because it is not a claim that has been settled or fixed at the date of bankruptcy.

**Senator Cook:** Do I understand you to say that it only relates to the losses suffered up to the time of the cancellation?

**Mr. Baird:** We are assuming that the debtor has performed his obligations up to the date of cancellation and then, because of the repudiation, does not perform any further obligations.

In my example, he had agreed to supply coal at \$10 a ton and, in turn, the market price of coal went up. At the point in time he was selling it at \$10 a ton, he should have been selling it at \$15 a ton. Therefore, the purchaser of the coal has suffered a loss by not being able to buy his product.

**Senator Cook:** For the ensuing five years?

**Mr. Baird:** For the ensuing five years. This was a major cause of the Come-By-Chance bankruptcy in Newfoundland. It had entered into fixed price contracts for the sale of refined products.

**The Chairman:** The loss, of course, would be a loss to the person who was the vendor of the coal.

**Mr. Baird:** No, it would be the purchaser.

**The Chairman:** The purchaser would have the right to require delivery.

**Mr. Baird:** Yes, and the debtor was the vendor.

**The Chairman:** I thought you were dealing with a contract for the supply of something from a third party.

**Mr. Baird:** My example was not that clear. I used the example of a debtor having an obligation to supply coal to a third party. The debtor had agreed to sell that coal for 10 years at \$10 a ton, yet the market price had increased during that period of time. The debtor, being locked into a fixed price contract, could foresee that he would suffer losses by having to supply coal at \$10 a ton, when the cost to him is higher than that. In that case, he would provide in a commercial arrangement whereby he would repudiate that contract and would no longer be required to supply coal at \$10 a ton. That is what the clause would say in the arrangement.

He would make an arrangement that says he wants to terminate the contract. If that arrangement were approved by the creditors and by the court, the contract between them would be terminated.

**The Chairman:** What class would I be put into, the creditor class where I have a right to vote against the plan or—

**Mr. Baird:** You are put into the creditor class, that is correct.

**Senator Cook:** As an admissible claim.

**Mr. Baird:** Yes.

**Senator Connolly:** But you have no preference.

## [Traduction]

doit être effectuée par un syndic, et que cette évaluation doit éventuellement être sanctionnée par la cour. Voici ce que stipule l'article 248, qui se trouve à la page 167:

«Le syndic, aux fins de la présente loi, évalue toute créance admissible qui est conditionnelle ou non liquide.»

Il s'agit donc d'une créance conditionnelle, parce qu'il ne s'agit pas d'une créance qui a été liquidée ou établie au moment de la faillite.

**Le sénateur Cook:** Dois-je comprendre que cela ne porte que sur les pertes subies jusqu'au moment de l'annulation?

**M. Baird:** Nous supposons que le débiteur a rempli ses obligations jusqu'au moment de l'annulation et qu'à cause de la dénonciation, il ne remplit pas d'autres obligations.

Dans l'exemple que j'ai cité, celui-ci s'était engagé à vendre le charbon à \$10 la tonne, mais le prix de marché du charbon a augmenté. Il aurait dû le vendre \$15 la tonne alors qu'il le vendait \$10 la tonne. L'acheteur a donc subi une perte du fait qu'il ne pouvait acheter son produit.

**Le sénateur Cook:** Pour les cinq prochaines années?

**M. Baird:** Oui. Ce fut la principale raison de la faillite de la raffinerie à Come-By-Chance à Terre-Neuve. La société avait signé des contrats à prix fixe pour la vente de produits raffinés.

**Le président:** C'est évidemment une perte pour le vendeur de charbon.

**M. Baird:** Non, pour l'acheteur.

**Le président:** L'acheteur aurait le droit d'exiger la livraison.

**M. Baird:** Oui, et le débiteur était aussi le vendeur.

**Le président:** Je croyais qu'il s'agissait d'un contrat de livraison du produit d'un tiers.

**M. Baird:** Mon exemple n'était pas très clair. Je parlais du débiteur qui serait obligé de fournir du charbon à un tiers. Le débiteur s'était engagé à vendre du charbon pour dix ans à \$10 la tonne, mais le prix du marché avait augmenté pendant cette période. Le débiteur, lié par un contrat à prix fixe, prévoyait encourir des pertes du fait qu'il devait fournir du charbon à \$10 la tonne alors que lui en coûtait davantage. Dans ce cas, il déposerait une proposition concordataire selon laquelle il répudie le contrat et n'est plus tenu de fournir du charbon à \$10 la tonne. C'est ce que prévoirait la proposition concordataire.

Il déposerait une proposition concordataire stipulant qu'il désire répudier le contrat. Si la proposition est acceptée par les créanciers et par le tribunal, le contrat est résilié.

**Le président:** Est-ce que j'appartiendrais à la catégorie des créanciers ayant le droit de voter contre la proposition?

**M. Baird:** Vous seriez dans la catégorie des créanciers, c'est exact.

**Le sénateur Cook:** C'est une créance admissible.

**M. Baird:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Mais vous n'êtes pas privilégié.



[Text]

**Mr. Zwaig:** This clause has worked effectively in the United Kingdom in the Rolls Royce situation where Rolls Royce had a fixed price contract to deliver engines to Lockheed. Rolls Royce made a proposal including that type of clause which gave them the right to cancel their contract with Lockheed then enter into renegotiations so that, in fact, Lockheed L1011 Aircraft still have Rolls Royce engines, but at a higher cost.

**Senator Cook:** Lockheed had to pay damages, or something.

**Mr. Zwaig:** I do not know the intricacies of it, but Rolls Royce is still in business, having paid off the terms of their arrangement with creditors.

**Senator Cook:** They are reorganized.

**Mr. Zwaig:** They are totally reorganized. This is what this clause will give a company with an onerous contract.

**Senator Connolly:** In the case of the Come-By-Chance refinery, they were dependent upon offshore oil, and the selling price of that offshore oil skyrocketed. They were stuck with the selling price for their products and had no right to charge more, even though they had to pay more for their offshore oil.

**Mr. Baird:** That is correct.

**Mr. Zwaig:** Therefore, their customers had suffered a prejudice and their customers would have a right to determine the present value of what they had lost over the remaining term of the contract.

**Mr. Baird:** But under the present Bankruptcy Act, there is no right to repudiate such a contract and, therefore, the Come-By-Chance refinery could not make a proposal to its creditors because it knew that in the future it would still be subject to these onerous contracts. It could not wipe the slate clean.

**Senator Cook:** As a matter of interest, that refinery now has generated into sort of scrap, has it not? I suppose none of the creditors, secured or otherwise, will get anything worthwhile at all.

**Mr. Baird:** There has been a letter of intent entered into with Petro-Canada. Petro-Canada is considering the purchase of the refinery, but the contract has not yet been signed.

**Mr. Zwaig:** I think this discussion started when Senator Connolly asked me what clause I was talking to regarding court formulated arrangements. I was relating to clause 120.

**Mr. Baird:** This type of contract, the court formulated arrangement, is found in clause 120 on page 94. I felt it was important to highlight this change in the new bill from the present law to show that it introduces what we think will be a useful provision to permit more insolvent companies to be reorganized rather than being forced into bankruptcy.

**The Chairman:** Is this a good point at which to break?

[Traduction]

**M. Zwaig:** Une disposition semblable a eu des résultats positifs au Royaume-Uni dans le cas de la société Rolls Royce qui était liée par un contrat à prix fixe et devait livrer des moteurs à la société Lockheed. La société Rolls Royce a déposé une proposition comprenant une telle stipulation qui donnait le droit de résilier son contrat avec Lockheed et d'en négocier un nouveau, ce qui fait que Lockheed Aircraft achète toujours des moteurs de la Rolls Royce, mais à un prix plus élevé.

**Le sénateur Cook:** La société Lockheed a dû payer des dommages-intérêts.

**M. Zwaig:** Je ne connais pas les détails, mais la société Rolls Royce est toujours en affaires puisqu'elle a payé les frais du concordat conclu avec les créiteurs.

**Le sénateur Cook:** Elle s'est réorganisée.

**M. Zwaig:** Elle s'est tout à fait réorganisée. C'est ce que la disposition permet aux sociétés liées par un contrat à titre onéreux.

**Le sénateur Connolly:** La raffinerie de Come-By-Chance dépendait de ressources pétrolières en mer, et les prix de vente de ce pétrole a grimpé en flèche. Elle était liée par le prix de vente de ses produits et n'avait pas le droit d'en demander davantage même si elle-même devait payer un prix plus fort pour ses ressources pétrolières en mer.

**M. Baird:** C'est exact.

**M. Zwaig:** Ses clients avaient donc souffert d'un préjudice et avaient le droit de fixer la valeur actuelle de leurs pertes à cause de la dénonciation du contrat.

**M. Baird:** Mais la loi actuelle sur la faillite ne prévoit pas le droit de répudier un tel contrat, et la raffinerie Come-By-Chance ne pouvait donc pas déposer de proposition concordataire auprès de ses créanciers parce qu'elle savait qu'à l'avenir, elle serait tout de même liée par des contrats à titre onéreux. Elle ne pouvait pas faire table rase.

**Le sénateur Cook:** La raffinerie dépérit actuellement n'est-ce pas? J'imagine qu'aucun de ses créanciers, garanti ou non, ne pourra en tirer quoi que ce soit.

**M. Baird:** Une lettre d'intention a été signée avec Petro-Canada. Cette société songe à acheter la raffinerie, mais le contrat n'a pas encore été signé.

**M. Zwaig:** Je crois que cette discussion a été lancée lorsque le sénateur Connolly m'a demandé de préciser quel article traite des concordats formulés par la cour. Je parlais de l'article 120 du bill.

**M. Baird:** Un tel contrat, soit le concordat formulé par la cour, se trouve à l'article 120 du bill, à la page 94. J'ai cru qu'il était important de souligner la différence entre le nouveau bill et la loi actuelle et de préciser qu'à notre avis, il s'agit d'une disposition utile qui permettra à plus de sociétés insolubles de se réorganiser plutôt que de déclarer faillite.

**Le président:** Est-ce que ce serait le meilleur moment de lever la séance?

[Text]

**Senator Connolly:** Before we break, Mr. Chairman, on this court formulated arrangement, this is also short of bankruptcy?

**Mr. Zwaig:** That is correct.

**The Chairman:** If there are no further questions at this time, I should like to terminate proceedings for the day.

I should point out to you that the plan is to hold a meeting on Tuesday at 2.30 p.m.

We have arranged with the Superintendent of Bankruptcy and his associates that they and their experts appear then.

Subsequently, we propose to hear Mr. Biddell from Toronto. He is the chairman of the committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants, and with whom our experts and your chairman have had consultation. We also expect to hear from Mr. Mayer, chairman of the committee of the Canadian Bar Association.

I think they have been identified with some of what might be called the clauses of Bill C-12 which represent changes. Some of them may be of substance, but some of them certainly are technical changes for clarity, so as to avoid confusion.

**Senator Connolly:** May I ask you if there is any intention to seek out Mr. Leon Deskin, from the Wholesale Salesmen's Association of Canada? Has he been notified that he may attend before the committee and present a brief?

**The Chairman:** He has been notified of the committee sightings and has been told of the procedure we intend to follow.

**Senator Connolly:** It is up to him.

**The Chairman:** The clerk will be in touch with him to suggest a date.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, the representatives from the CICA and the Canadian Bar Association, will they be here on Tuesday afternoon as well as the Superintendent, or will they attend on Thursday morning?

**The Chairman:** Well, they expressed a wish to have notice. I have been talking this over with Mr. Scott, and he has had some discussion with them. We can ask them whether Tuesday is too soon. Otherwise, the proposal will be to hear them during the week of the 26th, because our experts may not be available the week before that. When we are hearing from these people, I feel we should have our experts here. That is the plan at the moment.

**Senator Connolly:** When is it proposed that we get back to the subject-matter of the Bank Act?

**The Chairman:** We are attempting to clarify that. It is quite likely it could be as soon as next Thursday morning.

**Senator Manning:** Unfortunately, Mr. Chairman, my plane does not arrive in Ottawa in time for me to make a Tuesday afternoon committee meeting. In the light of that, I wonder if I might take the time now to raise one point—and it may be a point to which you feel some consideration might be given.

One of the areas of concern on the part of unsecured creditors in the case of bankruptcy, and even preferred credi-

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Avant de lever la séance, monsieur le président, j'aimerais savoir si le concordat formulé par la cour précède aussi immédiatement la faillite?

**M. Zwaig:** C'est exact.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions pour le moment, j'aimerais mettre fin aux délibérations d'aujourd'hui.

J'aimerais vous signaler que nous prévoyons nous réunir mardi à 14 h 30.

Nous nous sommes entendus avec le surintendant des faillites et ses associés pour que leurs experts et eux-mêmes comparaissent à ce moment.

Par conséquent, nous vous proposons d'entendre M. Biddell de Toronto. Il est le président du comité de l'Institut canadien des comptables agréés et s'est déjà entretenu avec nos experts et votre président. Nous comptons aussi entendre M. Mayer, le président du Comité de l'Association du barreau canadien.

Je pense qu'ils ont été associés aux dispositives modifications du Bill C-12. Certaines touchent le fond, mais d'autres ne sont que des précisions techniques visant à éviter toute confusion.

**Le sénateur Connolly:** Puis-je vous demander s'il est prévu d'interroger M. Leon Deskin de la Wholesale Salesman's Association of Canada? A-t-il été informé du fait qu'il peut assister aux séances du Comité et y présenter un mémoire?

**Le président:** Il a été avisé de la tenue des séances du Comité ainsi que de la procédure qu'il entend suivre.

**Le sénateur Connolly:** A lui de voir.

**Le président:** Le greffier communiquera avec lui pour lui proposer une date.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, les représentants de l'Institut canadien des comptables agréés, ceux du barreau canadien et le surintendant seront-ils là mardi après-midi ou comparaitront-ils dans la matinée de jeudi?

**Le président:** Ils ont fait savoir qu'ils préféreraient être prévenus. J'en ai parlé avec M. Scott qui leur en avait touché mot. Je pense que nous pouvons leur demander si mardi ne serait pas une date trop rapprochée. Autrement, nous proposerons de les entendre dans la semaine du 26, nos experts n'étant pas libres avant. Je crois que lorsque nous les interrogerons, il serait préférable que nos experts soient présents. C'est ce que nous avons prévu pour l'instant.

**Le sénateur Connolly:** Une date a-t-elle été fixée pour la reprise de l'étude de la Loi sur les banques?

**Le président:** Nous y réfléchissons. Il est tout probable que nous nous y mettrons dès jeudi prochain, dans la matinée.

**Le sénateur Manning:** Malheureusement, monsieur le président, mon avion n'arrive pas à Ottawa assez tôt pour me permettre d'assister à la séance de mardi après-midi. Je me demande donc si je peux me permettre de soulever maintenant une question, sur laquelle vous estimerez peut-être qu'il vaut la peine de s'attarder.

Dans les cas de faillites, une des inquiétudes des créanciers non garantis et des créanciers privilégiés tient aux coûts extrê-



## [Text]

tors, for that matter, is the very high costs that so often accrue in the process of receivership. I have had occasion to follow a couple of such cases in the last little while, one in Canada and one in the United States, in which these costs have become a very major issue.

A mortgage and loan association in the United States went into receivership over three years ago and the funds are only now being paid out. In the interval, the receiver required, or thought he required, the assistance of a battery of counsel and chartered accountants, and the cost for that assistance, over the three-year period, ran into the hundreds of thousands of dollars. There has been great consternation and anger, and some threatened suits, on the part of some creditors. It is the view of the creditors, of course, that these costs are excessive and have drained off a good portion of the assets.

This gives rise, it seems to me, in at least those cases of receivership where the case is not too complicated, to the question of whether there could not be a simplified procedure, thereby minimizing the costs associated with receivership—costs which so often drain such a large portion of the available assets that it becomes a very serious matter to the creditors.

I know there is no simple answer to this. If I interpret this bill correctly, and what has been said, there seems to be little if any distinction, other than the points that were raised this morning, between bankruptcy in the case of a small company and that of a large corporation. In some cases, of course, the problems are far more complex than in others and the need for prolonged professional legal and accountancy involvement is obviously much greater.

I am wondering, in the interests of creditors in general, whether any serious consideration has been given to trying to develop a more simplified procedure to minimize these very high costs which, with costs as they are today, can become astronomical in the space of a year's time in the event that the case drags on that long.

Even the attitude of wage earners wanting a preferred position is probably motivated, to some extent at least, by this very thing. Take the case of an employee who has worked for a company for 20 years and feels that he has contributed to its success over that period and the company then gets into financial difficulty and ends up in receivership, with the receiver then bringing in a battery of lawyers and chartered accountants at fees of \$400 a day when his total claim may be \$400 for a week or two weeks' pay. It is this kind of thing that generates resentment and pressures of that kind.

With the costs of receivership climbing to where they are today, this is becoming increasingly serious, especially in the case of relatively small companies where the total assets are such that, if the thing drags on at all, they are drained off, with the result that there is practically nothing left for the creditors.

**The Chairman:** There will be an excellent opportunity, when the Superintendent of Bankruptcy is here, for him to explain

## [Traduction]

mement élevés qui découlent si souvent de la mise sous séquestre. Il m'a été donné de m'intéresser récemment à deux cas de cette nature, l'un au Canada et l'autre aux États-Unis, où les coûts de la mise sous séquestre sont devenus une question primordiale.

Une association d'hypothèques et de prêts des États-Unis a été mise sous séquestre il y a plus de trois ans et ce n'est que maintenant que les fonds sont remboursés. Pendant ce temps, le séquestre a eu besoin, ou pensé avoir besoin, de l'aide d'une armée de conseillers juridiques et de comptables agréés. Les coûts de cette aide, qui se sont accumulés pendant trois ans, se sont chiffrés à des centaines de milliers de dollars. Certains créanciers en ont ressenti beaucoup d'amertume et de mécontentement et quelques-uns ont même menacé d'intenter des poursuites en justice. Il est bien sûr que les créanciers estiment ces coûts excessifs et considèrent qu'ils ont drainé une bonne partie de l'actif.

Du moins dans les cas des mises sous séquestre qui ne sont pas trop compliquées, il me semble que se pose la question de savoir s'il n'y aurait pas moyen de recourir à des procédures plus simples soit en minimisant les coûts qu'entraîne la mise sous séquestre, lesquels absorbent souvent une si forte partie de l'actif disponible qu'ils mettent les créanciers dans une situation difficile.

Je sais qu'il n'existe pas de réponse simple à ce problème. Si j'interprète correctement ce projet de loi, et ce qui en a été dit, il semble n'y avoir que peu ou pas de différence, si ce n'est les points qui ont été soulevés ce matin, entre la faillite d'une petite et d'une grosse société. Dans certains cas, les problèmes sont évidemment beaucoup plus compliqués, et il faut faire appel pendant beaucoup plus longtemps aux services d'avocats-conseils et de comptables.

Je me demande si, dans l'intérêt de tous les créanciers, on a sérieusement envisagé d'essayer de mettre au point une procédure plus simple qui permette de réduire ces coûts très élevés, car au train où vont les choses, ils peuvent devenir astronomiques si l'affaire traîne le moins.

Il est même probable que l'attitude des salariés qui réclament une position plus avantageuse soit précisément motivée, dans une certaine mesure, par cette question même. Prenons le cas d'un employé qui a travaillé pour une société pendant vingt ans et qui croit avoir contribué à son succès. A un moment donné, cette société se trouve en difficultés financières et finit par être mise sous séquestre; alors le séquestre fait appel à de nombreux avocats et comptables agréés exigeant \$400 par jour tandis que le paiement exigé peut s'élever en tout à \$400 pour une semaine ou deux de travail. C'est le genre de situation qui engendre du ressentiment et de l'opposition.

Les frais d'une mise sous séquestre sont actuellement très élevés, situation qui devient de plus en plus sérieuse, surtout dans le cas de sociétés relativement peu importantes, dont l'actif total est tellement peu élevé qu'il ne reste pratiquement plus rien pour les créanciers si les modalités s'éternisent.

**Le président:** Lors de sa prochaine comparution, le surintendant des faillites aura l'occasion d'expliquer jusqu'à quel point

[Text]

how far it would appear to be possible to go in the direction of the simplification of procedures. I think our experts would agree that our thinking, as we went through the earlier bills, was in the direction of simplification, but not at the sacrifice of any real rights that existed. The idea was to conserve on the matter of costs. But if you are looking for the services which would appear to be necessary to deal with bankruptcy, then you have to be prepared to pay whatever the costs are. If I am not mistaken, there is a tariff in place for bankruptcies.

**Mr. Baird:** There is a tariff, Mr. Chairman, but that tariff is not generally adhered to. The present practice is to charge on the basis of time spent as opposed to the tariff. The problem, of course, is that we want the same type of service provided to a bankrupt estate that professional people give to other clients. If you restrict or reduce the payments available to the professional persons administering a bankruptcy, the result is that you do not get the same standard of service that would normally be given to a commercial client. The same level of compensation has to be maintained for a chartered accountant whether he is doing work for a regular business client or a bankruptcy. The level of compensation has to remain constant. We cannot tighten up on those fees as they relate to a bankruptcy and still get a competent, effective job accomplished.

Your point is well taken, but the only way of reducing costs is by simplifying the procedures. It cannot be done by restricting compensation, because if that route is followed, we will find the most competent men doing work other than bankruptcies, and we do not want that. We want the competent people doing bankruptcy work, and in order to ensure that, they must have available to them the same remuneration that they would get were they working for regular commercial clients.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, I was not suggesting for a moment that we should curb the professional fees involved. I do not quarrel with the fees that these people get. My only point is that we have evolved a system of bankruptcy which, by its very nature, it seems to me, in many cases is unduly complicated, and as a result of the complicated nature of the procedures these professional services are required. I am not saying that the lawyers and accountants are being paid too much. I am simply suggesting that we should perhaps look at developing a more simplified system for those cases where there are not too many complications, thereby reducing the number of high-cost professional services required to adhere to the procedures set out in the legislation.

**Mr. Baird:** I think that is a very valid comment to put to the Superintendent of Bankruptcy. The problem, Mr. Chairman, is that Senator Manning has indicated that he will not be able to attend the session on Tuesday afternoon when the Superintendent of Bankruptcy will be available. We could present the question to him, senator, but in all likelihood we will not be able to do as adequate or competent a job as you would.

**The Chairman:** Well, Senator Manning, if you tell the chairman when you will be available, I am sure the Superin-

[Traduction]

il semblerait possible de simplifier les modalités. Je pense que nos experts appuieraient les opinions que nous avons émises, lors de l'étude des bills précédents, en vue de simplifier les modalités sans pour autant sacrifier les droits réels existants. L'idée était de ne rien modifier en matière de frais. Cependant, si vous désirez les services qui sembleraient pertinents dans le cas d'une faillite, vous devez être prêts à payer les frais, quels qu'ils soient. Si je ne me trompe pas, un tarif a été établi en ce qui concerne les faillites.

**M. Baird:** Il y a un tarif, monsieur le président, mais, en règle générale, personne ne s'y conforme. Il est courant aujourd'hui de facturer en se fondant sur les heures travaillées, ce qui est contraire au tarif. Naturellement, le problème résulte du fait que nous voulons que les services fournis à un failli soient analogues à ceux offerts par les professionnels à leurs autres clients. Si vous réduisez les rémunérations des professionnels s'occupant d'une faillite, vous n'obtiendrez pas la même qualité de services qu'obtiendraient normalement les autres clients. Le même niveau de rémunération doit être maintenu en ce qui concerne les comptables agréés, qu'ils s'occupent de leur travail habituel ou d'une faillite. Il faut avoir le même niveau de rémunération. En matière de faillite, nous ne pouvons pas restreindre les honoraires et obtenir malgré tout des services compétents et efficaces.

Je comprends bien où vous voulez en venir, mais la seule façon de réduire les frais est de simplifier les modalités: ce n'est pas en imposant des restrictions aux honoraires parce que, de cette façon, les professionnels les plus compétents ne s'occuperaient jamais de faillites. Ce n'est pas là où nous voulons en venir. Nous voulons que des professionnels compétents s'occupent de faillites et, pour ce faire, ils doivent avoir droit aux mêmes honoraires qu'ils obtiendraient en travaillant pour le compte de leurs clients habituels.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, je n'ai jamais proposé de réduire les honoraires. Je ne trouve rien à redire à ce sujet. Voici où je veux en venir: nous avons conçu un régime de faillites qui, de par sa nature même, me semble indûment complexe, dans bien des cas, ce qui a entraîné les modalités compliquées des services professionnels. Je ne dis pas que les avocats et les comptables sont trop payés. Mais je crois pouvoir dire que nous devrions peut-être élaborer un régime plus simple pour les cas où il n'y a pas trop de complications, ce qui réduirait le nombre de services professionnels onéreux prévus par la Loi.

**M. Baird:** A mon avis, c'est là une observation très valable qu'il faudra transmettre au Surintendant des faillites. Monsieur le président, le problème est que le sénateur Manning a indiqué qu'il ne pourra pas assister à la séance de mardi après-midi lorsque le surintendant comparaitra. Sénateur, nous pourrions le saisir de cette question mais, vraisemblablement, nous ne pourrions pas le faire avec autant de compétence que vous.

**Le président:** Sénateur Manning, si vous pouvez me dire lors de quelle séance vous serez disponible, je suis sûr que le surintendant pourra comparaître.



*[Text]*

tendent of Bankruptcy will be available at that time, when we are having another meeting.

**Senator Manning:** I will let you know.

**The Chairman:** Will you be here on Wednesday afternoon?

**Senator Manning:** Yes, I shall be here on Wednesday.

**Senator Connolly:** Shall we deal with this bill on Wednesday as well as on Tuesday?

**The Chairman:** If the Superintendent is available. I think that the members of the committee should have a run at him on this question, and we are proposing to hold a meeting on Tuesday afternoon in view of the fact that the Senate will not convene until Tuesday evening.

**Mr. Baird:** Will there be meetings on both Tuesday and Wednesday?

**The Chairman:** Well, we will meet on Tuesday afternoon, but we may also meet on Wednesday afternoon. If we meet on Wednesday it may not be before 3 o'clock in the afternoon.

**Senator Connolly:** You rule out Wednesday morning?

**The Chairman:** For the present. I won't say that we rule it out. If there is a need to meet on Wednesday morning, then we will meet unless the Senate tells us that we cannot.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

**Le sénateur Manning:** Je vous le ferai savoir.

**Le président:** Pourrez-vous assister à la séance de mercredi après-midi?

**Le sénateur Manning:** Je devrais être ici mercredi.

**Le sénateur Connolly:** Devrions-nous examiner ce projet de loi mercredi ainsi que mardi?

**Le président:** Oui, si le surintendant peut comparaître. Je pense que les membres du comité devraient avoir la possibilité de lui poser des questions à cet égard, et nous proposons de convoquer une séance mardi après-midi étant donné que le Sénat ne se réunira pas avant mardi soir.

**M. Baird:** Y aura-t-il des séances et mardi et mercredi?

**Le président:** Nous nous rencontrerons mardi après-midi mais nous pourrions nous réunir également mercredi après-midi, mais pas avant 15 heures.

**Le sénateur Connolly:** Vous écarterez la possibilité de nous réunir mercredi matin?

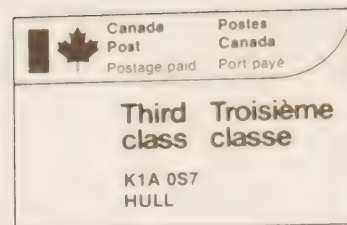
**Le président:** Oui, pour l'instant. Je ne dis pas que nous écartons tout à fait cette possibilité. S'il faut nous réunir mercredi matin, nous le ferons à moins que le Sénat ne soit pas d'accord.

Le Comité suspend ses travaux.

---







*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

First Session  
Thirty-second Parliament, 1980



SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

## Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, May 13, 1980  
Wednesday May 14, 1980

Issue No. 2

**Second Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-12 "An Act respecting  
bankruptcy and insolvency"

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mardi 13 mai 1980  
Le mercredi 14 mai 1980

Fascicule n° 2

**Deuxième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-12, «Loi concernant la faillite et  
l'insolvabilité»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate  
April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-12, intituled:  
“An Act respecting bankruptcy and insolvency”, in  
advance of the said Bill coming before the Senate, or any  
matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-12, intitulé: «Loi concernant la faillite et l'insolvabilité», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 13, 1980

(4)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-12, "An Act respecting bankruptcy and insolvency".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Austin, Barrow, Beaubien, Connolly, Cook, Godfrey, Lafond, Laird, Lang, McIlraith and Walker. (12)

*In Attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. David E. Baird; Mr. Melvin Zwaig.

## WITNESSES:

*Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. Jacques B. Brazeau, Superintendent of Bankruptcy;

Mr. Yves Pigeon, Assistant Superintendent of Bankruptcy.

The Committee proceeded directly to the examination of the witnesses, assisted therein by Messrs. Baird and Zwaig.

At 4:05 p.m., the Committee adjourned until 3:00 p.m., Wednesday, May 14, 1980.

WEDNESDAY, MAY 14, 1980

(5)

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3:05 p.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-12, "An Act respecting bankruptcy and insolvency".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Connolly, Cook, Godfrey, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Molson and Walker. (12)

## WITNESS:

*Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. Jacques B. Brazeau, Superintendent of Bankruptcy.

The Committee proceeded directly to the consideration of the above matter.

At 3:55 p.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m., Thursday, May 15, 1980.

ATTEST

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 13 MAI 1980

(4)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-12, «Loi concernant la faillite et l'insolvabilité».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Austin, Barrow, Beaubien, Connolly, Cook, Godfrey, Lafond, Laird, Lang, McIlraith et Walker. (12)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. David E. Baird; M. Melvin Zwaig.

## TÉMOINS:

*Du ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. Jacques B. Brazeau, surintendant des faillites;

M. Yves Pigeon, surintendant adjoint des faillites.

Le Comité entreprend directement l'interrogation des témoins avec l'aide de MM. Baird et Zwaig.

A 16 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 14 mai 1980, à 15 heures.

LE MERCREDI 14 MAI 1980

(5)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 05 pour étudier:

La teneur du bill C-12, «Loi concernant la faillite et l'insolvabilité».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Connolly, Cook, Godfrey, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Molson et Walker. (12)

## TÉMOIN:

*Du ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. Jacques B. Brazeau, surintendant des faillites.

Le Comité entreprend directement l'étude du sujet susmentionné.

A 15 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 15 mai 1980, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

*Le greffier intérimaire du Comité*

Denis Bouffard

*Acting Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 13, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-12, respecting bankruptcy and insolvency.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this afternoon we have with us the Superintendent of Bankruptcy, Mr. Brazeau, and his assistant, Mr. Pigeon. We hope to make some headway as to what, if any, substantial differences there may be between the bill which we looked at last time and the bill which is now before us. At least, that is the way we intend to start out, and we will pick it up as we go along.

Mr. Brazeau, are you able to address yourself to that?

**Mr. J. B. Brazeau, Superintendent of Bankruptcy, Bankruptcy Branch, Bureau of Corporate Affairs, Department of Consumer and Corporate Affairs:** Thank you, Mr. Chairman. Yes, I would attempt to outline some of the major changes that have been incorporated in this bill, following your consideration of Bill C-60 in 1975.

Actually, I think that at your last meeting Mr. Baird pointed out to you that most of your recommendations, as contained in your report of December, 1975, have been incorporated to a greater or lesser degree. The few recommendations which have not been accepted were fully discussed with your advisers, and I believe agreement had been reached with them and my predecessor, Mr. Raymond Landry, and the assistant deputy minister of the time, Mr. John Howard, to the effect that there were valid reasons for not accepting the recommendations.

One of the recommendations that was made by this committee related to the treatment of wage earners in a commercial bankruptcy, and I believe you would like me to address myself to this matter this afternoon.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Brazeau:** You will recall that in the first bill, Bill C-60, we had proposed that wage earners receive a superpriority, or a first claim, against all assets of a bankrupt enterprise, including taking priority over the secured creditors. This committee brought to our attention the various problems that such a superpriority would create, and suggested that we go back to the drafting table and come up with something else. There were suggestions for, and consideration of, a wage-earner insurance scheme. This was discussed at length at the time of your suggestions at the hearings on Bill C-60. We have decided to follow your recommendation to delete the superpriority, and, instead, to introduce higher levels of priority to be given to wage earners under this present bill. We have determined, however, that there is not at this time enough information to enable us to recommend to the government that an insurance scheme be adopted for the payment of all wage earners in commercial bankruptcies.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 13 mai 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier le bill C-12, Loi concernant la faillite et l'insolvabilité.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, cet après-midi, le Surintendant des faillites, M. Brazeau, et son adjoint, M. Pigeon, témoigneront devant le Comité. Nous espérons mieux comprendre les différences qu'il peut y avoir entre le projet de loi qui nous a été présenté auparavant et celui que nous devons maintenant étudier. Nous soulignerons ces différences à mesure que nous étudierons le projet de loi.

M. Brazeau, vous avez la parole.

**M. J. B. Brazeau, surintendant des faillites, Direction des faillites, Bureau des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations:** Merci monsieur le président. En effet, j'aimerais attirer votre attention sur certaines modifications importantes qui ont été apportées au nouveau projet de loi, suite à votre étude du bill C-60 en 1975.

En fait, je crois que M. Baird, lors de votre dernière séance, vous a fait remarquer que la plupart des recommandations contenues dans votre rapport de décembre 1975 avaient eut été incorporées au nouveau projet de loi. Les quelques recommandations qui n'ont pas été acceptées ont fait l'objet de discussions avec vos conseillers et il me semble que ceux-ci, mon prédécesseur, M. Raymond Landry, et le sous-ministre adjoint d'alors, M. John Howard, avaient convenu que des raisons valables justifiaient le rejet des recommandations.

Une des recommandations faites par le Comité portait sur le traitement réservé aux salariés dans le cadre d'une faillite commerciale. C'est ce dont j'aimerais discuter cet après-midi.

**Le président:** Je vous en prie.

**M. Brazeau:** Vous vous rappellerez que dans le premier projet de loi, le bill C-60, nous demandions que les salariés fassent l'objet d'une priorité absolue, ou reçoivent une créance de premier rang, sur tous les biens d'une entreprise en faillite, ce qui aurait même privilégié le salarié par rapport aux créanciers garantis. Votre Comité nous a signalé les différents problèmes que créerait cette priorité absolue et il avait proposé que le projet de loi soit reformulé à cet égard. Des suggestions avaient été faites pour mettre au point un régime d'assurance propre aux salariés. Ces suggestions furent étudiées à fond lors des séances du Comité sur le Bill C-60. Nous avons décidé d'aller dans le sens de votre recommandation et d'annuler cette priorité absolue pour accorder aux salariés des niveaux supérieurs de priorité dans le cadre du présent projet de loi. Cependant, nous n'avons pas suffisamment d'information à l'heure actuelle pour recommander au gouvernement de mettre sur pied un régime d'assurance qui verserait un salaire à tous les employés en cas de faillite commerciale.



*[Text]*

As you know, the present Bankruptcy Act applies only to firms that are formally bankrupt; it does not extend to businesses that are being wound up under the Winding Up Act or, as is much more prevalent, to receiverships. This, therefore, puts us at a considerable disadvantage in measuring the extent of the cost that would be involved in any insurance scheme by the government. In the present bill we have introduced a clause requiring receivers, acting on behalf of secured creditors, to provide my office with certain statistical information which would enable us, in the next year or two, to accumulate data that would facilitate an in-depth analysis of the feasibility of an insurance scheme such as you have recommended.

**Senator Connolly:** I did not think the proposal which came from this committee involved any contribution to that scheme by the government. I may be wrong, but I thought it was to be made up from employer and employee contributions only. Is that correct?

**Mr. David Baird, Adviser to the Committee:** That is correct, sir.

**Senator Connolly:** There is no financial involvement proposed so far as the government is concerned.

**Mr. Brazeau:** Yes, I agree that you recommended a contribution of something in the order of 10 cents per employee in all or certain categories but, in considering a scheme, we have to provide the government with all available alternatives.

**Senator Connolly:** Of course.

**Mr. Brazeau:** Before recommending to my minister that we should adopt this scheme where five, ten, or fifteen cents should be contributed by employees, whether the contribution, in its entirety, should be made by the federal government, we should have data available. Presently we just cannot obtain this information. We have tried to compile that information by asking receivers to provide this information on a voluntary basis, but so far very few have done so.

Are there any other questions on this topic?

**Mr. Baird:** Have you ascertained the per-employee contribution in other countries where such a plan is in effect? For example, what is the contribution by employer and/or employee in England, France and Germany?

**Mr. Brazeau:** Unfortunately, we started on this study some years ago in connection with Bill C-60 and after your report in 1975. We took the position that we would obtain our data in the next two years, as it were, from 1976. However, the bill was never passed, and we have not updated our information since the time Mr. Landry reported to this committee.

I have heard that in the European Community a totally different system is presently being developed. I do not know if it is following the French or the English system. It is too early to tell what is being recommended at this time.

**Senator Connolly:** Is it not a matter for the Community rather than the individual countries? I suppose it would

*[Traduction]*

Comme vous le savez, la loi actuelle sur la faillite ne vise que les entreprises officiellement en faillite; elle ne touche pas les entreprises qui sont liquidées en vertu de la Loi sur les liquidations ni, comme c'est beaucoup plus souvent le cas, les mises sous séquestre. Par conséquent, nous sommes très mal placés pour calculer le coût d'un régime d'assurance gouvernemental. Dans le projet de loi actuel, nous avons prévu une disposition obligeant les séquestres, qui agissent au nom des créanciers garantis, à remettre à mon service certains renseignements statistiques qui nous permettraient, d'ici un an ou deux, de faire une analyse approfondie de la faisabilité d'un régime d'assurance semblable à celui que vous avez recommandé.

**Le sénateur Connolly:** Je ne pense pas que la proposition du comité prévoyait une participation du gouvernement à ce régime. J'ai peut-être tort, mais je croyais que seul l'employeur et les employés contribueraient à ce régime. Est-ce exact?

**M. David Baird, conseiller du Comité:** C'est exact, monsieur le président.

**Le sénateur Connolly:** Il n'est aucunement question de participation financière en ce qui concerne le gouvernement.

**M. Brazeau:** Je conviens que vous avez proposé qu'une contribution d'environ 10 cents soit versée par employée de toutes les catégories ou du moins de certaines d'entre elles, mais nous devons, au moment d'étudier un régime, offrir au gouvernement toutes les solutions possibles.

**Le sénateur Connolly:** Bien entendu.

**M. Brazeau:** Nous ne pouvons recommander à mon ministre que soit adopté le régime en vertu duquel cinq, dix ou quinze cents seraient versés par les employés ou lui proposer que la contribution, dans son entier, soit assumée par le gouvernement fédéral si nous n'avons pas toutes les données en main. Il est impossible, à l'heure actuelle, d'obtenir les renseignements nécessaires. Nous avons tenté de le faire en demandant aux séquestres de nous les fournir volontairement mais, jusqu'à maintenant, peu l'ont fait.

Y a-t-il d'autres questions?

**M. Baird:** Avez-vous tenté de connaître le montant de la contribution par employé dans les pays où un régime du genre est en vigueur? Par exemple, quelle est la contribution payée par l'employeur et par l'employé en Angleterre, en France ou en Allemagne?

**M. Brazeau:** Malheureusement, nous avons entrepris cette étude il y a quelques années déjà relativement au bill C-60 et nous l'avons poursuivie après votre rapport de 1975. Nous croyions alors pouvoir obtenir les données au cours des deux années suivant 1976. Or, le projet de loi ne fut jamais adopté et nos seules informations remontent au moment de la présentation du rapport de M. Landry au présent comité.

Je crois savoir qu'un système tout à fait différent est actuellement en voie d'élaboration au sein de la Communauté européenne. Je ne sais pas s'il est fondé sur le système anglais ou français et il est encore trop tôt pour savoir ce qui est recommandé.

**Le sénateur Connolly:** N'est-ce pas un sujet qui touche la Communauté plutôt que chacun des pays membres? J'imagine

[Text]

depend on the agreement between the countries and the Community.

**Mr. Brazeau:** I believe the Community has established guidelines that a system should contain certain provisions and certain minimum standards. It is then up to each member country to pass the required legislation. I believe they have a time period of 24 or 36 months within which to pass legislation that will at least achieve a certain guideline.

**Mr. Melvin C. Zwaig, Adviser to the Committee:** There is a concern amongst members of this committee, as well as the general working public, that the implementation of a scheme such as the wage-earner insurance scheme should be expedited since wage earners tend to lose substantial sums of money during insolvency and bankruptcy proceedings. Is there any way your department can expedite that study? Certainly, in my travels across the country, if there is ever any question that is asked, it relates to a concern in this area.

**Mr. Brazeau:** The study can be expedited, and we have attempted over the last three years to obtain the information. I was very hopeful that the trustees licensed by my office and in almost all cases acting as the receivers for the secured creditors would, on a voluntary basis, provide the data. I have some data. Many of the trustees have provided data which would enable some analysis to be made, but it is definitely a far cry short of the required information.

However, if we were to make a projection on the basis of existing information, I gather that very little, in relative terms, would be lost by wage earners in insolvency situations.

**Senator Connolly:** Are there any figures on that? This is an important consideration because we are trying to get away from the superpriority and this is an alternative. Can you tell me if this is a major problem?

**Mr. Brazeau:** I can answer on the basis of the information that has been filed with me on a voluntary basis by individuals licensed as trustees in bankruptcy and who are appointed receivers or managers by secured creditors. I do not have a 100 per cent response from trustees in bankruptcy, but probably more in the nature of a 25 per cent response. This is all the information I have in my office. However, projecting, I would estimate the variable figure of three to five million dollars.

**The Chairman:** Mr. Brazeau, you keep repeating, "a very low figure." Whatever the dollar amount might be, it is important to the wage earner if it represents a loss of income.

**Mr. Brazeau:** Of course, I fully agree that it is most important for every wage earner. However, it is important to know also who should be paying and how much should be raised. For this reason we must determine the type of fee structure. I estimate that about three to five million dollars is presently being lost.

**Senator Connolly:** Is that an annual figure?

**Mr. Brazeau:** Yes, annually. Should there be an insurance scheme where companies going bankrupt or ceasing their operations would know that their employees would be compensated from a fund by the government or by whatever system is

[Traduction]

que tout dépendrait de l'accord intervenu entre les pays et la Communauté.

**M. Brazeau:** Je crois que la Communauté a établi des lignes directrices selon lesquelles un système doit prévoir certaines dispositions et certaines normes minimales. Chacun des pays membres doit par la suite voter la loi nécessaire. Je crois qu'ils ont de 24 à 36 mois pour adopter une loi qui respectera au moins certaines lignes directrices.

**M. Melvin C. Zwaig, conseiller du Comité:** Les membres du présent comité et les travailleurs en général sont d'avis qu'il faudrait au plus tôt adopter un régime d'assurance des salariés, car ces derniers perdent souvent des sommes importantes lorsqu'il y a procédure en matière d'insolvabilité et de faillite. Votre ministère pourrait-il hâter l'étude entreprise? La question qui m'est le plus souvent posée dans mes visites à travers le pays touche à ce domaine.

**M. Brazeau:** Il est possible de hâter l'étude et nous avons d'ailleurs essayé, au cours des trois dernières années, d'obtenir les renseignements voulus. J'espérais fortement que les syndicats ayant obtenu une licence de mon bureau et agissant, dans la plupart des cas, à titre de séquestres des créanciers garantis, fourniraient volontiers des données. J'en ai d'ailleurs quelques-unes. Nombre de syndicats ont transmis des données nous permettant de nous livrer à une certaine analyse, mais il nous en manque certes une bonne quantité.

Si vous me permettez cependant d'établir des prévisions à partir des données disponibles, je dirais que les salariés perdraient relativement peu dans les cas d'insolvabilité.

**Le sénateur Connolly:** Avez-vous des chiffres à l'appui? Il s'agit d'un point important car nous essayons de trouver une solution de rechange à la priorité absolue. Pouvez-vous me dire si c'est un problème majeur?

**M. Brazeau:** Je peux vous répondre en me fondant sur les renseignements que m'ont volontiers communiqués des syndicats de faillite licenciés, nommés séquestres ou administrateurs par des créanciers garantis. Tous les syndicats de faillite n'ont pas répondu à l'appel, mais une réponse a été obtenue dans environ 25% des cas. Il s'agit là de tous les renseignements dont dispose mon bureau. Je dirais que la somme totale varie entre trois et cinq millions de dollars.

**Le président:** M. Brazeau, vous parlez toujours de «chiffre peu élevé». Peu importe la somme, elle est toujours importante pour le salarié car elle représente une perte de revenu.

**M. Brazeau:** J'admets bien entendu que c'est très important pour les salariés. Cependant, il importe aussi de savoir qui devrait payer et combien il faudrait demander. C'est pourquoi nous devons établir une structure des frais adéquate. J'estime que les pertes sont actuellement de l'ordre de trois à cinq millions de dollars.

**Le sénateur Connolly:** S'agit-il d'un chiffre annuel?

**M. Brazeau:** Oui. Cependant, s'il existait un régime d'assurance en vertu duquel les compagnies faisant faillite ou cessant leurs opérations étaient assurées que leurs employés recevraient une compensation versée par le gouvernement ou aux



[Text]

devised, we are warned that the figure would be considerably in excess of the loss experienced now. I do not know how we can determine that excess or surplus.

**Senator Connolly:** Why?

**Mr. Brazeau:** We are told that an individual closing his enterprise might do so on late Friday afternoon or before paying wages.

**Senator Cook:** Would it not be a fairly simple matter to find out the amount of the claims on the fund in the countries that have such a fund?

**Mr. Brazeau:** If there were such a fund, I am sure it would be a simple matter to determine the claims.

**Senator Cook:** I understand some countries already have such a system. Could they not furnish the information as to the amount of claims?

**Mr. Brazeau:** I am sure they could, but, as I mentioned earlier, all countries are amending the system. The information that is available might not be very reliable or not on all fours with the system envisaged here and may not take into consideration the conditions we are working under in this country.

**The Chairman:** We raised this issue in 1975.

**Mr. Brazeau:** That is right.

**The Chairman:** We are now into 1980. We had the bankruptcy bill, S-11, in 1978; we had Bill S-14 in February of 1979; and we had a release by the then minister in 1979 in which he said:

... also empowers the Superintendent to survey trustees and receivers to determine whether it is feasible to establish a funded plan to ensure wage earners against losses of wages and other benefits caused by the bankruptcy of their employers. The Senate Committee had recommended such a plan but its establishment has been deferred pending further analysis.

He then goes on to say:

The Minister explained that if, after careful analysis, a funded insurance scheme could be justified, this would "clearly be the most desirable solution to the problem of indemnifying employees who suffer wage losses as a result of their employer's bankruptcy."

I would assume that when there is a bankruptcy, and if wages are owing and unpaid, this would be listed in the statement of liabilities. That would be a good starting place. That material does come to your department.

**Mr. Brazeau:** Most definitely. As I mentioned, that is only a very small part of the insolvency field. In the news release, the minister said that the bill empowers the superintendent to survey trustees.

We are referring here to clause 458 which says:

[Traduction]

termes de tout autre régime, nous croyons que les chiffres seraient excessivement plus élevés qu'ils ne le sont maintenant. Je ne sais comment nous pourrions déterminer cette différence.

**Le sénateur Connolly:** Pourquoi?

**M. Brazeau:** On nous a affirmé que, quelqu'un qui ferme boutique, peut très bien le faire le vendredi en fin de journée ou avant la paie.

**Le sénateur Cook:** Ne serait-il pas relativement simple de connaître le montant des créances sur le fonds dans les pays qui en ont un?

**M. Brazeau:** Si un tel fonds existait, je suis certain qu'on pourrait facilement connaître le montant des créances.

**Le sénateur Cook:** Je crois savoir que certains pays ont déjà instauré un tel régime. Ne pourraient-ils pas nous donner le montant des créances?

**M. Brazeau:** J'en suis certain, mais comme je l'ai déjà dit, tous les pays tentent à l'heure actuelle de modifier le régime. Les renseignements déjà disponibles peuvent ne pas être fiables ou compatibles avec le système que nous comptons instaurer ici et ils ne sont pas fondés sur la situation canadienne.

**Le président:** Nous avons soulevé la question en 1975.

**M. Brazeau:** C'est exact.

**Le président:** Nous sommes maintenant en 1980. Nous avons eu le bill S-11 sur la faillite en 1978, le bill S-14 en février 1979, et le ministre d'alors avait déclaré dans un communiqué:

Le projet de loi autorise également le Surintendant des faillites à faire un sondage auprès de syndicats et des séquestres afin de déterminer, sur la base de ce sondage, s'il serait rentable d'établir un régime de protection des salaires pour assurer les salariés contre les pertes de salaires et d'avantages sociaux causées par la faillite de leur employeur. Le Comité sénatorial avait recommandé que l'on établisse un tel régime, mais sa création a été reportée à plus tard pour que l'on puisse effectuer d'autres analyses.

Il a ajouté:

Le Ministre a expliqué que si un régime de protection des salaires pouvait se justifier après une analyse approfondie, il constituerait certainement «la solution la plus appropriée pour indemniser les employés qui subissent des pertes de salaires à la suite de la faillite de leur employeur».

J'imagine que dans le cas d'une faillite, les salaires dus et non payés seraient inscrits au passif. Ce serait un bon point de départ. Ces données sont fournies à votre ministère.

**M. Brazeau:** Certainement. Comme je l'ai mentionné, ce n'est qu'un aspect de l'insolvabilité. Dans le communiqué, le ministre disait que le bill autorisait le Surintendant à faire enquête auprès des syndicats.

Nous parlons maintenant de l'article 358 du bill qui stipule:

**[Text]**

A person who is appointed receiver with respect to property of an insolvent corporation shall send to the Superintendent within ten days from the date of his appointment a report in prescribed form relating to his appointment as receiver, his administration of that property and the affairs of the debtor.

The minister was referring to this clause in the press release which Senator Hayden just read.

Under the present legislation we do not have the power to obtain this information which is, we consider, very necessary to enable to make recommendations to the minister as to the type and mechanics of the scheme which would satisfy the claims of wage earners.

However, in this context we have considerably improved the situation of the wage earner by increasing the amount of his priority and also imposing a liability on directors of bankrupt corporations. We really hope that seldom will there be a need to make a claim against the directors of a bankrupt corporation, but we believe that this provision will be an incentive for the directors of a corporation to ensure that the wages are paid or, if there is a bankruptcy, that the bankruptcy be made after the wages are paid.

**Senator Connolly:** If there is such an insurance scheme, the directors, except by inquiring, will not have input into whether or not the scheme is operating. I do not see that the scheme is any incentive for the directors to ensure the payment of wages. I think the scheme is simply a device for the protection of the wage earner. That is all that it was intended to be, Mr. Chairman.

**Mr. Brazeau:** Excuse me, I may have made a mistake if you have that impression. What I intended to convey to you is that in the absence of such a scheme—until the mechanics of section 358 provide us with the information to establish such a scheme—during that interim period, in the two years that it will take us to make recommendations to amend the Bankruptcy Act, we believe we have improved the situation of the wage earner considerably by increasing the amount and providing a personal liability on directors, with the exception clause, so that under this bill the lot of the wage earner should be considerably improved.

**Senator Lang:** Mr. Chairman, I am glad I was not a director of Chrysler a couple of days ago.

**Mr. Zwaig:** Mr. Brazeau, on the question of the wage earner, as it stands right now, the Bankruptcy Act legislates bankruptcies in Canada and not insolvencies. Certainly from the information that you have in your department—both from the statement of affairs that is filed at the onset of the bankruptcy proceedings and from the statement of receipts and disbursements that is filed at the termination of the bankruptcy proceedings—statistics can be derived as to the amount of wage earner losses by comparing those two statements on each file under administration. Certainly that information can be gleaned from files that you have, and once the bill is enacted and section 358 comes into play, you can then add the information as to possible losses under receivership.

**[Traduction]**

«Toute personne nommée en qualité de séquestre de biens d'une société insolvable envoie, dans les dix jours de sa nomination, au surintendant un rapport, dans la forme prescrite, portant sur sa nomination en qualité de séquestre, sur sa gestion des biens et sur les affaires du débiteur.»

Le ministre faisait allusion à cet article dans le communiqué que le sénateur Hayden vient de lire.

Aux termes de la loi actuelle nous ne sommes pas autorisés à obtenir ces renseignements qui, à notre avis, sont indispensables à la formulation des recommandations que nous pouvons présenter au ministre quant à la nature et au fonctionnement d'un régime susceptible de traiter de façon satisfaisante les créances des salariés.

Compte tenu du contexte, nous avons, toutefois, considérablement amélioré le sort du salarié en augmentant le montant de sa priorité et en imposant aussi une responsabilité aux administrateurs des sociétés en faillite. Nous espérons sincèrement qu'il ne sera que très rarement nécessaire de faire valoir une créance contre les administrateurs d'une société en faillite et nous croyons que cette disposition les incitera à s'assurer que les salaires sont versés et que la société ne déclare faillite, le cas échéant, qu'après le paiement des salaires.

**Le sénateur Connolly:** S'il existe un tel régime d'assurance, les administrateurs ne pourront s'assurer de son fonctionnement qu'en s'informant à ce sujet. Je ne crois pas que le régime incite les administrateurs à s'assurer du paiement des salaires. Je crois que le régime n'est qu'un mécanisme de protection du salarié. C'était le seul but visé, Monsieur le président.

**M. Brazeau:** Excusez-moi, mais j'ai peut-être commis une erreur si c'est ce que vous croyez. Ce que j'ai voulu dire c'est que faute d'un tel régime, jusqu'à ce que l'article 358 nous fournisse les renseignements voulus pour créer ce régime, soit pendant la période intérimaire, c'est-à-dire au cours des deux ans qu'il nous faudra pour soumettre des propositions de modifications à apporter à la Loi sur la faillite, nous croyons que nous aurons considérablement amélioré le sort du salarié en augmentant le montant et en imposant une responsabilité personnelle aux administrateurs, sous réserve de l'article d'exemption.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, j'ai été heureux il y a quelques jours ne pas être un administrateur de Chrysler.

**M. Zwaig:** Monsieur Brazeau, au sujet du salarié, la Loi sur la faillite régit, à l'heure actuelle, les faillites au Canada et non l'insolvabilité. À partir des renseignements que votre ministère possède grâce au bilan de liquidation déposé au début des procédures de faillite et de l'état des recettes et déboursés déposé à la fin de ces procédures, on doit certainement pouvoir établir des statistiques sur le montant que le salarié perd en comparant ces deux états financiers pour chaque dossier. Vous pouvez certainement tirer ces renseignements des dossiers que vous possédez et après l'adoption du projet de loi et l'entrée en vigueur de l'article 358, vous pourrez établir les pertes éventuelles lors de la mise sous séquestre.



*[Text]*

I have to agree with you on one point, that in the event of receiverships, if secured creditors are in fact financing an ongoing operation, the losses to individuals during the course of a receivership would be substantially less than in the event of a bankruptcy.

I do think, in conclusion, that your department does have the necessary statistics or can accumulate the information from the files that are under bankruptcy administration today.

**Senator Laird:** Mr. Zwaig, you are obviously making a distinction between outright bankruptcy and mere insolvency.

**Mr. Zwaig:** That is correct, because I am saying that a company may be in receivership but it may not necessarily be in bankruptcy.

**Senator Laird:** Quite, I see that. Anyhow, Mr. Brazeau, you have spoken about the effects on the wage earner. Have you ever thought in terms of driving competent people out of directorships? I can speak freely on this, because I have carefully resigned from every directorship I had.

**Senator Walker:** He is 75.

**Senator Godfrey:** Not always voluntarily.

**Mr. Baird:** At least, those that were insolvent, or that you expected might go under. It would be very wise then.

**Senator Cook:** Just refresh our minds. What claims are there? Apart from secured creditors, what claims rank ahead of wages?

**Mr. Baird:** Under the present law or under the new bill?

**Senator Cook:** Under the new bill.

**Mr. Baird:** The costs of administration are basically those that rank in priority over the wage earners. There are the debts and obligations incurred by the interim receiver or a trustee carrying on the business of the debtor. Basically, trustee's and legal costs go ahead, and after that you have the claims for wages. That is the priority.

**Senator Cook:** The provincial government sales tax and all these things do not go ahead?

**Mr. Baird:** No.

**Senator Cook:** It would be a pretty sick bankrupt who could not meet the wages due every week or every two weeks.

**Mr. Baird:** Generally, yes.

**Senator Cook:** Unless the employee was negligent in cashing his cheque, the great bulk of the claims would be for one month's wages.

**Mr. Brazeau:** It is very rarely that the pay period extends to one month. The longest I have seen is two weeks.

*[Traduction]*

Je dois cependant admettre avec vous qu'en cas de mise sous séquestre, si les créanciers garantis financent, en fait, une entreprise en exploitation, les pertes des particuliers lors de la mise sous séquestre seraient beaucoup moins élevées que lors d'une faillite.

En conclusion, je crois donc que votre ministère possède les statistiques voulues ou qu'il peut tirer ces renseignements des dossiers de faillite en cours.

**Le sénateur Laird:** Vous établissez alors, Monsieur Zwaig, une distinction entre faillite et insolvabilité.

**M. Zwaig:** C'est exact, parce qu'une société peut être mise sous séquestre sans nécessairement être en faillite.

**Le sénateur Laird:** En effet, je vois. De toute façon, monsieur Brazeau, vous avez parlé des répercussions sur le salarié. Avez-vous pensé également que cela pouvait forcer des gens compétents à quitter des postes d'administrateurs? Je peux parler librement de cet aspect de la question parce que j'ai pris soin de démissionner de tous mes postes d'administrateur.

**Le sénateur Walker:** Il a 75 ans.

**Le sénateur Godfrey:** Ces démissions n'ont pas toutes été volontaires.

**M. Baird:** Au moins, ceux qui étaient insolvable, ou qui risquaient de faire faillite. Pour eux, cela serait alors une sage décision.

**Le sénateur Cook:** Rafrâchissez-nous la mémoire. Quelles sortes de créances y a-t-il? Outre les créanciers garantis, quelles autres créances viennent avant celles des salaires dans l'ordre de collocation?

**M. Baird:** Aux termes de la loi actuelle ou du nouveau projet de loi?

**Le sénateur Cook:** Aux termes du projet de loi.

**M. Baird:** Les frais d'administration sont fondamentalement ceux qui viennent avant les salaires dans l'ordre de collocation. Il y a les dettes et les obligations contractées par le séquestre provisoire ou un syndic qui prend la charge des affaires du débiteur. Fondamentalement, les honoraires du syndic les frais juridiques viennent en tête, et les créances des salariés suivent immédiatement. C'est là l'ordre de collocation.

**Le sénateur Cook:** Le gouvernement provincial, les taxes de vente, par exemple, ne viennent-ils pas avant les salaires?

**M. Baird:** Non.

**Le sénateur Cook:** Il faudrait une faillite très grave pour qu'on ne puisse pas payer les salaires qui sont versés chaque semaine ou chaque quinzaine.

**M. Baird:** Généralement, oui.

**Le sénateur Cook:** A moins que l'employé n'ait pas encaissé son chèque, le gros des créances représentent le salaire d'un mois.

**M. Brazeau:** Il est très rare que la période de salaire soit d'un mois. La période la plus longue que j'aie vue est de deux semaines.

[Text]

**Mr. Zwaig:** The loss to the employee would also include his fringe benefits.

**Mr. Brazeau:** That is right.

**Mr. Zwaig:** There will be the accumulation of his vacation pay, plus any other fringe benefits that may accrue to him as an employee, and this gets caught in his \$2,000 maximum preferred claim.

**Mr. Baird:** Many wage earners rely on their Friday night pay cheques to live for the next two weeks; they do not have savings to keep going.

**Senator Godfrey:** What additional protection is there that does not already exist under the Canada Business Corporations Act?

**Mr. Brazeau:** I believe it is pretty well the same in all the companies acts; at least, it is under the Canada Business Corporations Act.

**Mr. Baird:** In Ontario it would be under the Business Corporations Act.

**Senator Godfrey:** And the other provinces?

**Mr. Baird:** Other provinces have similar legislation.

**Mr. Brazeau:** I am reminded that all the corporations acts have similar provisions.

**Senator Godfrey:** That would apply to people in receivership as well as bankruptcy?

**Mr. Brazeau:** Yes. Under this bill the trustee may have more interest in pursuing it, rather than having each individual wage earner sue the company.

**Mr. Baird:** That was a provision in the previous bill.

**Senator Godfrey:** What clause is that?

**Mr. Baird:** Clause 188 in the new bill. I think it was originally in Bill C-60. I am not sure that such a provision has been carried forward into the present bill, because there is no mention of it in clause 188.

**Mr. Brazeau:** That the trustee would not be empowered to make a claim against directors? I would be surprised.

**Mr. Baird:** It is not in clause 188.

**Mr. Brazeau:** I see that. However, I am not sure that it needs to be in clause 188, because the trustee would have the authority and power to make the claim on behalf of the wage earner.

**Mr. Baird:** Normally, in law the claimant must be the person owed the money; he is the one who has to be the plaintiff in an action. I am not sure that a representative can bring the proceedings.

**Senator Cook:** Your point, Mr. Brazeau, is that it is in the act.

**Mr. Brazeau:** My belief is that the trustee was empowered under this version to pursue the claim for the wage earner against the directors.

[Traduction]

**M. Zwaig:** Les pertes de l'employé comprendraient également ses avantages sociaux.

**M. Brazeau:** Oui, c'est vrai.

**M. Zwaig:** Il y aura l'accumulation de ses vacances payées, en plus des autres avantages sociaux auxquels il pourrait avoir droit à titre d'employé; tout cela se trouve compris dans sa créance maximale de \$2 000.

**M. Baird:** Bien des salariés ont besoin de leurs chèques de paye du vendredi soir pour passer les deux semaines suivantes; ils n'ont pas d'économies pour se tirer d'affaire.

**Le sénateur Godfrey:** Quelle protection supplémentaire y a-t-il qui n'existe pas déjà dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes?

**M. Brazeau:** Je crois que cette disposition se retrouve dans à peu près toutes les lois régissant les sociétés. Du moins, cette disposition se trouve dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

**M. Baird:** En Ontario, il s'agirait de la Loi sur les sociétés commerciales.

**Le sénateur Godfrey:** Et dans les autres provinces?

**M. Baird:** Les autres provinces ont des lois semblables.

**M. Brazeau:** Il semblerait que toutes les lois sur les sociétés commerciales comprennent des dispositions semblables.

**Le sénateur Godfrey:** Et ces dispositions s'appliqueraient aussi bien aux cas de mise sous séquestre qu'aux faillites.

**M. Brazeau:** Oui. Aux termes de ce projet, le syndic peut avoir intérêt à agir plutôt qu'à laisser chaque employé poursuivre la société en justice.

**M. Baird:** C'est là la disposition du projet de loi précédent.

**Le sénateur Godfrey:** De quel article s'agit-il?

**M. Baird:** De l'article 188 du projet de loi. Je crois que cette disposition se trouvait à l'origine dans le bill C-60. Je ne suis pas certain que cette disposition ait été reprise dans ce texte-ci, parce qu'il n'y a aucune mention à cet égard dans l'article 188.

**M. Brazeau:** Une disposition disant que le syndic n'aurait pas le pouvoir de présenter une créance contre les administrateurs? Cela m'étonnerait.

**M. Baird:** Cette disposition ne se trouve pas à l'article 188.

**M. Brazeau:** Oui, je le constate. Toutefois, je ne suis pas certain que cette disposition doive être rattachée à l'article 188, parce que le syndic aurait l'autorité et le pouvoir de présenter cette créance au nom du salarié.

**M. Baird:** Normalement, selon la loi, le requérant doit être le créancier; c'est lui qui doit être le plaignant dans une poursuite en justice. Je ne suis pas tout à fait certain qu'un représentant puisse se substituer à lui.

**Le sénateur Cook:** Mais vous soutenez, monsieur Brazeau, qu'une telle disposition se trouve dans la loi.

**M. Brazeau:** Je suis convaincu que le syndic a le pouvoir, aux termes de cette version, de saisir les tribunaux au nom du salarié, d'une créance que doivent acquitter les administrateurs.



[Text]

**Senator Cook:** Can you refer to the clause?

**Mr. Brazeau:** I am afraid not.

**Mr. Baird:** I am not aware of a clause in this bill empowering the trustee to act on behalf of the wage earners.

**The Chairman:** Senator Cook, your question concerned how much the amount is likely to be in arrears, and you were suggesting that since the arrears may accumulate for perhaps a month, perhaps not any more than that, there is not too much in the way of dollars involved. To me, that seems to be an argument for making the problem easier to get at and deal with. The insurance fund you are going to build up will not require the same support. I think we made an estimate in our committee hearings of 10 cents.

**Mr. Zwaig:** Ten cents a week per employee would be adequate to cover the fund for many years.

**Senator Connolly:** Without a contribution from the employer? I thought there was a matching contribution, but I may be wrong.

**Mr. Baird:** The report does provide for a matching contribution, but it does not stipulate how much. In various hearings there was a variety of figures proposed, but I do not think any of them were certain and absolute figures; they were strictly estimates.

**Senator Connolly:** Perhaps you would refresh my memory on this point. Did we then absolve the directors from this personal liability for wages in our report?

**Mr. Zwaig:** No, we did not.

**Senator Connolly:** We left it there but assumed it would be a dead letter.

**Mr. Baird:** It was a deterrent so that they would not allow wages to accrue and then be a burden on the fund. By retaining the liability of the directors you have a deterrent factor built in. Otherwise the directors would just go to the wage earners and say, "You are going to be paid out of the fund. Don't worry about it."

**Senator Connolly:** Did we provide for subrogation?

**Mr. Zwaig:** In that there is no fund there, our recommendation did not deal with it, but I envisage that there would be subrogation in the rights of the employee.

**Senator Connolly:** I understand why it is desirable. Did we contemplate putting it in the bill?

**Mr. Baird:** It was not mentioned in our report.

**Senator Connolly:** But we would, I presume, if it came up.

**Mr. Zwaig:** I certainly support that.

**Mr. Baird:** Our report provided specifically for subrogation to the rights of employees and the fund would rank as an unsecured creditor in the distribution of the assets of the bankrupt. So, there would be a possibility of some recovery from that source, but not a very large recovery.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Pouvez-vous citer l'article?

**M. Brazeau:** Non, je le crains.

**M. Baird:** Je ne savais pas qu'il y avait dans ce bill un article qui donnait au syndic le pouvoir d'agir au nom du salarié.

**Le président:** Sénateur Cook, vous avez demandé à quel montant les arriérés pourraient s'élever. Vous avez dit que, puisque les arriérés peuvent s'accumuler pendant peut-être un mois seulement, peut-être pas plus, les sommes en jeu n'étaient pas énormes. Il me semble qu'il s'agit là d'un raisonnement qui rend le problème plus facile à cerner et à résoudre. Le fonds d'assurance que vous allez établir n'aura pas besoin d'être très important. Je crois que lors des audiences du Comité nous avons évalué ce montant à 10 cents.

**M. Zwaig:** Dix cents par semaine et par employé suffirait pour constituer une caisse pour de nombreuses années.

**Le sénateur Connolly:** Sans que l'employeur ait à contribuer? Je croyais que la contribution de l'employeur était égale à celle des employés, mais il se peut que je me trompe.

**M. Baird:** Dans le rapport, on mentionne une contribution égale de l'employeur, mais on n'en fixe pas le montant. Lors de diverses audiences, on a avancé toutes sortes de montants, mais je ne crois pas qu'aucun d'eux ait été le montant exact et définitif; je crois qu'il s'agissait strictement d'estimations.

**Le sénateur Connolly:** Peut-être pourriez-vous me rafraîchir la mémoire à ce sujet. Avons-nous alors libéré les administrateurs de cette responsabilité personnelle à l'égard des salaires, dans notre rapport?

**M. Zwaig:** Non.

**Le sénateur Connolly:** Nous avons laissé les choses telles quelles en supposant que cela resterait lettre morte.

**M. Baird:** Il s'agissait de les dissuader de laisser les salaires impayés s'accumuler et être ensuite une charge pour le fonds. En retenant la responsabilité des administrateurs on dispose d'un facteur de dissuasion. Autrement, les administrateurs ont simplement à dire aux salariés: «Ne vous inquiétez pas, votre salaire vous sera versé sur le fonds».

**Le sénateur Connolly:** Avons-nous prévu la subrogation?

**M. Zwaig:** Dans la mesure où il n'était pas question de fonds, notre recommandation ne traitait pas de subrogation, mais je suppose que cela s'appliquerait aux droits de l'employé.

**Le sénateur Connolly:** C'est à mon avis très souhaitable. Avons-nous envisagé d'insérer une telle disposition dans le bill?

**M. Baird:** Il n'en est pas question dans notre rapport.

**Le sénateur Connolly:** Mais je suppose que si la question se pose, nous le ferons.

**M. Zwaig:** En tous les cas, je serais pour.

**M. Baird:** Notre rapport prévoyait explicitement que la subrogation s'applique aux droits des employés et que le fonds ait rang de créancier sans garantie au moment de la distribution des actifs du failli. Si bien qu'on aurait la possibilité de

[Text]

**Senator Godfrey:** Why would the claims be larger if the directors were still in the house?

**Mr. Baird:** We anticipate the claims might be smaller if the directors were still liable.

**Senator Godfrey:** If you brought in the fund, you would have larger claims.

**Mr. Brazeau:** Larger claims against the fund, but not necessarily against the directors.

**Senator Godfrey:** I realize that, but if the directors are still on the hook, they are still going to try to keep them down.

**Mr. Brazeau:** Yes, they should, but if they are not on the hook, or if we dropped the responsibility of the directors from the present legislation, I have been advised that the danger would be, if there were a government sponsored fund, that there would be a much greater incidence of unpaid wages at the date of bankruptcy.

**Senator Godfrey:** Nobody is suggesting dropping the liability, neither you nor the department.

**Mr. Brazeau:** But even then, even if there is no change in the liability of directors, the fact that there would be a fund, an insurance fund, the expectations would be that the claims against the fund would be much greater than under the present system regarding losses to wage earners. Of course, we have no indication or solid facts to justify that opinion.

**Senator Cook:** Does it not boil down to the fact that if there is no superpriority given, there is no great social evil occasioned, because the claims are not great? We could still proceed by not giving a superpriority, and the department could investigate the feasibility of the scheme. There is no need for the bill to wait until we have a scheme.

**The Chairman:** After all, what I was getting at was that we raised this issue back in 1975, and we are still being told it is being worked on, yet there is nothing in the bill and nothing has happened after the passage of five years.

**Senator Lafond:** As you have just stated, Mr. Chairman, this has been dragging on for five years or more. Mr. Brazeau stated earlier that an attempt was made to obtain data on a voluntary basis, which was unsatisfactory, because it did not produce the required results. It seems to me that the entire situation is unsatisfactory. Have other means been considered or contemplated regarding obtaining the data beyond the purely voluntary basis, if we need it?

**Mr. Brazeau:** By all means, we have been waiting to obtain the data by passage of this bill. Clause 358 will enable us to obtain the information we need.

We estimate that within from one year to 18 months of the passage of the bill, we will have all the information required to make recommendations to the minister based on a reasonable amount of facts that have been gathered.

[Traduction]

recouvrer une partie des fonds de ce côté-là, bien que cela reste sans doute assez minime.

**Le sénateur Godfrey:** En quoi les créances seraient-elles plus importantes si les administrateurs restent en fonction?

**M. Baird:** Nous supposons que les créances seraient en fait moins importantes si les administrateurs restent responsables.

**Le sénateur Godfrey:** Si vous faites intervenir le fonds, les créances seront plus importantes.

**M. Brazeau:** Des créances exigibles du fonds, mais non nécessairement des administrateurs.

**Le sénateur Godfrey:** Je comprends, mais si les administrateurs sont toujours en cause, je suppose qu'ils essaieront de les réduire au minimum.

**M. Brazeau:** C'est ce qu'ils devraient faire, mais s'ils ne sont pas coincés, ou si nous laissons tomber la responsabilité qui est la leur dans la législation actuelle, je me suis laissé dire que le danger serait plus grand, dans le cas où le fonds serait subventionné par le gouvernement, que les salaires impayés au moment de la faillite représentent une somme plus importante.

**Le sénateur Godfrey:** Personne, ni vous ni le ministère, n'essaie de faire croire qu'il faut laisser tomber la responsabilité des administrateurs.

**M. Brazeau:** Mais même alors, même si la question de leur responsabilité n'est pas modifiée, le seul fait qu'il y ait un fonds—un fonds de garantie—laisse penser que les créances sur le fonds pour salaires non payés deviennent plus importantes que dans le système actuel. Bien sûr nous n'avons rien qui nous permette de le dire avec entière certitude.

**Le sénateur Cook:** Est-ce que cela ne revient pas à dire que s'il n'y a aucune priorité prévue, le tort causé d'un point de vue social reste peu important étant donné que les créances ne sont pas alors très importantes? Nous ferions donc en sorte que l'on ne donne pas de priorité absolue, et le ministère pourrait faire des recherches sur la possibilité d'un mécanisme. Mais le bill n'a pas besoin d'attendre jusque là.

**Le président:** Après tout, ce à quoi je voulais en venir, c'est que nous avons soulevé cette question en 1975 et que l'on nous dit toujours qu'on s'en occupe; il n'y a cependant rien dans le projet de loi et il ne s'est rien produit en cinq ans.

**Le sénateur Lafond:** Comme vous venez de le dire, monsieur le président, cela traîne depuis au moins cinq ans. M. Brazeau a déjà expliqué que l'on avait essayé d'obtenir des données sur une base volontaire, ce qui s'est avéré insatisfaisant parce qu'on n'a pas obtenu les résultats attendus. Il me semble que toute la situation laisse à désirer. A-t-on examiné ou envisagé d'autres moyens, outre la divulgation volontaire pour obtenir ces données, pour peu que nous en ayons besoin?

**M. Brazeau:** Sans aucun doute, nous avons attendu d'obtenir des données grâce à l'adoption du bill. L'article 358 nous permettra d'obtenir les renseignements dont nous avons besoin.

Nous estimons que dans un délai d'un an à dix-huit mois après l'adoption du bill, nous serons en possession de tous les renseignements nécessaires pour formuler des recommanda-



[Text]

**Senator Connolly:** It seems incredible to me that the general power you will obtain by passage of the bill—in particular that power you will have as a result of clause 358—is not in the present law, because you do have the authority to grant or withhold licences. Could you not make a regulation under the existing law that would require anybody who has a licence to supply you with information of that kind? I ask that just for information.

**Mr. Brazeau:** I also thought that my licensing authority powers would, just on a voluntary basis, have a much greater and more positive response from the trustees, because, after all, we are all working in this “business” together. However, the responses from highly professional trustees have been that they feel we have no authority over them on questions of receivership. They told us that we can ask whatever we want regarding bankruptcies, but not regarding receiverships. The reason stated was that they worked for the banks, the banks were their clients, and that is true.

**The Chairman:** Mr. Brazeau, I do not want you to feel that, because we are pressing on this thing, there is any reflection on you, the superintendent. I realize that you have been in that position for less than one year, and we cannot visit on you all the previous years of not very much being done, but we are trying to get at the facts to find out how long it will take to get a system working so that you will have the necessary information.

It seems to me that you are never going to be able to deal with it through recovery from the estate of the bankrupt to pay arrears of wages as long as secured creditors have that preferred position. We decided that you ruin the whole system if you take away the priority of the secured creditor. He would have difficulty borrowing money even to pay a claim for arrears of wages, which would rank ahead of the secured claim. The trustee would have to go out and borrow the money, because the one thing that the bankrupt estate is short of is cash.

**Mr. Brazeau:** With respect to your reference to my recent appointment, I cannot let most of the blame for this inaction pass on to my predecessor, Mr. Landry, because since 1976, up until recently, Mr. Landry worked exclusively on this bill. I was acting superintendent, so I had the responsibility to try to obtain this data to see what could be done about this scheme. However, we have always been six months away from getting the bill passed. Perhaps we were negligent in not anticipating that the bill would not be passed by 1980. If we had thought that, we would have had ample time to go back to the European Community to obtain more data. However, as I said, we have been negligent in anticipating that the bill would have been passed by now.

[Traduction]

tions raisonnables au ministre en nous fondant sur les faits rassemblés.

**Le sénateur Connolly:** Il me semble incroyable que le pouvoir général que vous obtiendrez par l'adoption du bill, et plus particulièrement le pouvoir que vous aurez en vertu de l'article 358, ne se trouve pas dans la loi actuelle étant donné que vous avez le droit d'octroyer ou de refuser les licences. En vertu de la loi actuelle, pourriez-vous formuler un règlement qui exigerait que quiconque est en possession d'une licence vous fournisse les renseignements de ce genre? Je demande cela à titre d'information simplement.

**M. Brazeau:** J'ai également pensé que, mon pouvoir de délivrer des licences me permettrait d'obtenir une réponse, sur une base volontaire, beaucoup plus forte et positive de la part des syndicats parce qu'après tout, nous travaillons ensemble dans cette «affaire». Toutefois, la réponse des syndicats hautement spécialisés est que, selon eux, nous n'avons aucune autorité pour les questions de mise sous séquestre. Ils nous ont dit que nous pouvions demander tout ce que nous voulions en ce qui concerne les faillites, mais non en ce qui a trait aux mises sous séquestre. Le motif de ce refus est qu'ils travaillent pour les banques, que celles-ci sont leurs clients, ce qui est vrai.

**Le président:** Monsieur Brazeau, bien que nous insistions sur cette question, je ne veux pas que vous pensiez que nous vous adressons des reproches à vous, à titre de surintendant. Je me rends compte que vous n'occupez ce poste que depuis moins d'un an et nous ne pouvons pas porter à votre compte toutes ces années au cours desquelles il ne s'est pas fait grand-chose. Nous essayons toutefois de connaître les faits pour déterminer le temps qu'il faudra pour faire fonctionner un système de façon à ce que vous disposiez des renseignements nécessaires.

Tant que les créanciers garantis auront cette position privilégiée, il me semble que vous n'atteindrez jamais l'objectif par la récupération de l'actif du failli pour payer les arriérés de salaire. Nous avons décidé que c'était chambarder tout le système si on retirait la priorité au créancier garanti. Le syndic aurait des difficultés à emprunter de l'argent, même pour payer une créance en matière d'arriérés de salaire qui aurait priorité sur la créance garantie. Il devrait emprunter de l'argent parce que ce qui manque à l'actif du failli, c'est de l'argent liquide.

**M. Brazeau:** En ce qui concerne votre allusion à ma nomination récente, je ne peux pas laisser la plus grande partie du blâme concernant cette inaction à mon prédécesseur, M. Landry, parce que depuis 1976, et jusqu'à tout récemment, il a travaillé exclusivement à faire avancer ce projet de loi. J'étais surintendant suppléant, de sorte qu'il m'incombait d'obtenir ces données pour voir ce qu'il était possible de faire au sujet de ce projet. Toutefois, nous nous sommes toujours trouvés à six mois de voir le bill adopté. Peut-être avons nous fait preuve de négligence en ne prévoyant pas que le bill ne serait pas adopté avant 1980. Si nous avions songé à cela, nous aurions eu amplement le temps de nous adresser de nouveau à la Communauté européenne pour obtenir davantage de données. Toutefois, comme je l'ai dit, nous avons peut-être fait preuve de négligence en escomptant que le bill serait adopté à l'heure qu'il est.

[Text]

**The Chairman:** Instead of trying to assess degrees of blame, let us try to get at something basic with which we can go forward.

**Mr. Brazeau:** I believe we have this in this bill, and we are so anxious to get working with it.

**The Chairman:** Let us hope we can make it this time.

Are there any further questions?

**Mr. Zwaig:** Not on this point.

**Mr. Baird:** I have no further questions on the wage-earner priority. However, I do have a question for Mr. Brazeau concerning pension benefits. In the United States there is an Employee Retirement Income Security Act of 1974, which gives employees protection with respect to unfunded pension benefits. A corporation has been created entitled the Pension Benefit Guarantee Corporation, which ranks in priority in bankruptcy for the purposes of paying unfunded pension benefits to employees of bankrupt companies. Has any consideration been given by your department to protection of pension benefits for employees?

**Mr. Brazeau:** Not other than what is in the present bill.

**Mr. Baird:** There is a limitation of \$500 for a refund of pension contributions. This does not cover the situation where an employee is entitled to a pension for life after retirement. That would not be adequate at all.

**Mr. Brazeau:** To my knowledge, no special consideration has been given to the establishment of such a corporation.

**Senator Connolly:** Mr. Baird, what is the basis for your question? Is it that the employee and employer have contributed to a pension fund which is then held by the company about to become bankrupt and has never been paid into a pension fund as such, as a consequence of which it then becomes subject to the operations of the trustee?

**Mr. Baird:** Basically, what I am speaking of are unfunded plans. Depending on the contract, it might merely be an obligation on the part of a company to make the payment to its pensioners. There may or may not be contributions, but there is no fund established for the protection of the employee. It is a plan strictly based on an obligation on the part of the company to make the payment.

It may occur in the case of larger corporations that there is no fund created. That type of obligation is protected by the Employee Retirement Income Security Act in the United States. The Pension Benefit Guarantee Corporation has been created in the United States to provide that protection.

**Senator Connolly:** Do they vest the money in the new corporation?

**Mr. Baird:** Under the U.S. system the new corporation has a claim against the assets of the insolvent corporation to the extent of 30 per cent of its net worth. It is quite a complicated statute. I have difficulty working it all out, but its intent is to protect employees in those instances where there is no funded plan but merely an obligation on the part of the corporation to make pension payments to its retired employees.

[Traduction]

**Le président:** Au lieu d'essayer de répartir le blâme, essayons d'obtenir des éléments de base qui nous permettront d'aller de l'avant.

**M. Brazeau:** Je pense que nous avons cela dans le projet à l'étude et nous sommes très désireux de nous en occuper.

**Le président:** Espérons que nous réussirons cette fois.

Y a-t-il d'autres questions?

**M. Zwaig:** Pas à ce sujet.

**M. Baird:** Je n'ai pas d'autres questions sur l'ordre de collocation des salariés. Toutefois, j'ai une question à poser à M. Brazeau au sujet des prestations de pensions. Aux États-Unis, il existe l'*Employee Retirement Income Security Act* de 1974 qui protège les employés en ce qui concerne les prestations de pensions sans capitalisation. Une société appelée *Pension Benefit Guarantee Corporation* a été créée et celle-ci a priorité en matière de faillite pour le paiement des prestations de pension sans capitalisation aux employés des entreprises en faillite. Votre ministère a-t-il examiné la protection des prestations de pensions pour les employés?

**M. Brazeau:** Non, si ce n'est ce qu'on trouve dans le projet de loi.

**M. Baird:** Il y a une limite de \$500 pour le remboursement des cotisations de pensions. Cela ne suffit pas pour indemniser l'employé qui a droit à une pension à vie après sa retraite. Cela ne suffit absolument pas.

**M. Brazeau:** A ce que je sache, la création de pareille société n'a pas fait l'objet d'une étude spéciale.

**Le sénateur Connolly:** M. Baird, sur quoi fondez-vous votre question? S'agit-il du cas où l'employé et l'employeur ont contribué à un régime de pension que détient alors la société sur le point de faire faillite, sans qu'il s'agisse d'un fonds de retraite comme tel, auquel cas il revient au syndicat de s'en occuper?

**M. Baird:** Ce dont je parle essentiellement, ce sont des régimes sans capitalisation. Selon le contrat, il pourrait tout simplement s'agir de l'obligation pour une société de verser des prestations à ses retraités. Il se peut que les employés cotisent, mais aucun fonds n'est établi afin de les protéger. Il s'agit d'un régime fondé strictement sur l'obligation pour la société de verser des prestations.

Il se peut que dans certaines grandes sociétés aucun fonds ne soit créé. Ce genre d'obligation est protégé aux États-Unis par l'*Employee Retirement Income Security Act*. La société *Pension Benefit Guarantee* a été créée afin d'assurer cette protection.

**Le sénateur Connolly:** L'argent est-il investi dans la nouvelle société?

**M. Baird:** Dans le système américain, la nouvelle société peut réclamer jusqu'à concurrence de 30% de la valeur nette de l'actif de la société insolvable. Il s'agit d'une loi très compliquée que j'ai eu de la difficulté à saisir, mais elle a pour but de protéger les employés dans les cas où il n'y a pas de régime fondé, seulement l'obligation pour la société de verser des prestations de pension à ses employés à la retraite.



[Text]

**Senator Barrow:** Mr. Baird, did you say the claim amounts to 30 per cent of the net assets?

**Mr. Baird:** The term used in the statute is "net worth." It is very difficult, in reading the statute, to determine what is meant by "net worth."

**Senator Barrow:** Would that claim take priority over secured creditors?

**Mr. Baird:** I am told not. I am told that, in the U.S. practice, it ranks behind secured creditors.

**Mr. Brazeau:** Are you suggesting, Mr. Baird, that we should consider establishing such a corporation under the Bankruptcy Act?

**Mr. Baird:** I mention it merely as an idea that has come forward as a result of a similar program in the United States. It is my suggestion that study should be given to it. I am not in a position to advise you as to how well it is working in terms of successfully providing protection to retired employees.

**Mr. Brazeau:** But is this in the U.S. counterpart of our Bankruptcy Act?

**Mr. Baird:** No, it is a separate act.

**Mr. Brazeau:** It is difficult to see how we could bring it under our bankruptcy system.

**Mr. Baird:** It ties in with the concept of protection for wage earners. It is something which may arise in the event of an insolvent situation.

**Mr. Brazeau:** It may be that the trade unions or employee unions have already considered something of that nature. It would seem to me that the employee unions would be the best forum to consider such a measure.

**Mr. Baird:** A specific statute was introduced in the United States to cover that problem. My question was whether or not this problem has been considered in the Canadian context.

**Mr. Brazeau:** I can say that we in the Bankruptcy Branch have not considered it.

**Senator Connolly:** Pension plans normally are registered under the Income Tax Act, and there is a vesting in the employee of his entitlement to a portion of that plan. Following up on your suggestion, Mr. Baird, how broad is the practice of unfunded plans? Have we many unregistered pension plans in Canada in which there is no vesting in the employee of his right to the pension?

**The Chairman:** When you say "no vesting," do you mean that there is no fund?

**Mr. Baird:** The problem arises when there is no fund available. The pensioner has a vested interest in that he is entitled to be paid, but there is no one to pay the money to him.

**Senator Connolly:** When I speak of pension plans, Mr. Chairman, I assume a fund exists. When we talk about registered retirement plans, what is envisaged under the

[Traduction]

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Baird, avez-vous dit que la réclamation peut aller jusqu'à concurrence de 30% de l'actif net?

**M. Baird:** L'expression utilisée dans la loi est «valeur nette». La lecture de la loi ne nous permet guère de déterminer ce qu'on veut dire par «valeur nette».

**Le sénateur Barrow:** Cette réclamation aurait-elle priorité sur les créanciers garantis?

**M. Baird:** On me dit que non. On me dit qu'aux États-Unis, elle vient après les créanciers garantis.

**M. Brazeau:** Diriez-vous, Monsieur Baird, que nous devrions songer à créer une telle société aux termes de la Loi sur la faillite?

**M. Baird:** Je le mentionne simplement parce que cette idée est née après l'adoption d'un programme semblable aux États-Unis. Je suis d'avis qu'il faudrait l'étudier. Je ne suis pas en mesure de vous dire si la société parvient à protéger efficacement les retraités.

**M. Brazeau:** Mais s'agit-il de l'équivalent américain de notre Loi sur la faillite?

**M. Baird:** Non, il s'agit d'une loi distincte.

**M. Brazeau:** Il est difficile de voir comment nous pourrions l'intégrer à notre propre système de faillite.

**M. Baird:** Elle se rattache à la notion de protection des salariés. C'est le genre de situation qui peut se présenter en cas d'insolvabilité.

**M. Brazeau:** Il se peut que les organisations syndicales d'ouvriers ou de salariés aient déjà étudié un projet de cette nature. Il me semblerait que les syndicats ouvriers seraient la meilleure tribune pour étudier pareille mesure.

**M. Baird:** Une loi a été présentée aux États-Unis pour traiter ce problème particulier. Je veux simplement savoir s'il a fait l'objet d'une étude dans le contexte canadien.

**M. Brazeau:** Je puis dire que la Direction de la faillite ne l'a pas étudié.

**Le sénateur Connolly:** Les régimes de pension sont habituellement enregistrés aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu et l'employé acquiert un droit à une partie de ce régime. Pour faire suite à votre suggestion, monsieur Baird, dans quelle mesure recourt-on aux régimes sans capitalisation? Existe-t-il au Canada de nombreux régimes de pension non enregistrés dans lesquels l'employé n'acquiert aucun droit à pension?

**Le président:** Lorsque vous parlez d'acquérir un droit, entendez-vous par là qu'il n'y a aucun fonds?

**M. Baird:** Le problème se pose lorsqu'il n'existe aucun fonds. Le retraité a acquis des droits à pension en ce sens qu'il a droit à des prestations, mais il n'y a plus personne pour les lui verser.

**Le sénateur Connolly:** Quand je parle de régimes de pension, monsieur le président, je suppose qu'il existe une caisse. Pour ce qui est des régimes enregistrés d'épargne-retraite, la Loi de

*[Text]*

Income Tax Act is that there are contributions from the employer and employees and there is a fund.

**Mr. Baird:** The problem does not arise when there is a fund, and there is not a fund in every case.

**Senator Barrow:** What happens in the event that the fund is underfunded?

**Mr. Baird:** That is the same problem as having no fund at all.

**Senator Connolly:** We seem to be getting somewhat far afield from the area of bankruptcy, in any event.

**The Chairman:** That may be, but it is a related question in terms of the interests of the employee. While we may not be able to incorporate some suggestion to deal with this in any amendment that we might suggest to the bankruptcy bill, I am sure we could call attention to this particular situation in our report on the ground that it is somewhat of the same character as the question of arrears of wages for an employee.

**Senator Lang:** It is very much like the Canada Deposit Insurance Corporation Act, too, Mr. Chairman. In the one instance, protection is provided to the depositor and, in the other, to the employee.

**The Chairman:** It is certainly related legislation.

**Senator Connolly:** If we were intending to do something along those lines, Mr. Chairman, it might be well to have someone from the Department of National Revenue appear before the committee to address the question of unfunded pension plans. The taxpayer would make a claim for deductions for payments into a fund, so they may very well have some information on this matter.

**Senator Cook:** There is no fund in the situation we are talking about; there is only a promise to pay a pension.

**Senator Connolly:** That is something that is perhaps worked out in the collective agreement or something done voluntarily by the employer.

**Mr. Baird:** That is correct.

**Senator Cook:** It seems to me, Mr. Chairman, it is something which should be the subject of a special inquiry of its own.

**Senator Godfrey:** Having been a director of a company that paid pensions to employees before the establishment of a fund, I can tell you that while strictly speaking those moneys were not deductible under the Income Tax Act, the Department of National Revenue, by practice, always allowed such deductions. Because it was just a practice followed by the department of permitting that deduction, I doubt that they would have any information on it.

**Senator Cook:** In other words, payments made in respect of a pension did not constitute money laid out to earn money.

**Senator Godfrey:** Exactly, and you were not under any obligation.

*[Traduction]*

l'impôt sur le revenu prévoit que l'employeur et l'employé cotisent et qu'il existe une caisse de retraite.

**M. Baird:** Il n'y a pas de problème lorsqu'il en existe une, mais le fait est que ce n'est pas toujours le cas.

**Le sénateur Barrow:** Qu'arrive-t-il lorsque la capitalisation n'est pas suffisante?

**M. Baird:** C'est comme s'il n'y avait pas de caisse du tout.

**Le sénateur Connolly:** Il me semble que nous nous éloignons beaucoup de la question des faillites.

**Le président:** C'est possible, mais c'est une question connexe du fait qu'elle touche les intérêts de l'employé. Nous ne sommes peut-être pas en mesure d'apporter de solution à ce problème à l'aide d'une modification au projet de loi concernant la faillite, mais je suis certain que nous pourrions signaler cette situation dans notre rapport du fait qu'elle s'apparente à la question des arrérages de salaires?

**Le sénateur Lang:** Elle ressemble beaucoup à celle de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, monsieur le président. Dans un cas, c'est le déposant qui bénéficie de la protection et dans l'autre l'employé.

**Le président:** C'est certainement une législation apparentée.

**Le sénateur Connolly:** Si nous avons l'intention d'agir en ce sens, monsieur le président, il serait bien que nous demandions à un représentant du ministère du Revenu national de comparaître devant le Comité afin d'étudier la question des régimes de pension sans capitalisation. Le contribuable pourrait demander des déductions pour versement de cotisations à la caisse de retraite et le Ministère devrait pouvoir nous fournir des renseignements là-dessus.

**Le sénateur Cook:** Il n'est pas question de caisse dans le cas qui nous occupe, mais seulement d'une promesse de verser une pension.

**Le sénateur Connolly:** C'est quelque chose qui est peut-être prévu dans la négociation collective ou qui est consenti volontairement par l'employeur.

**M. Baird:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Il me semble, monsieur le président, que cette question pourrait faire l'objet d'une étude spéciale.

**Le sénateur Godfrey:** Ayant été directeur d'une société qui versait des pensions aux employés bien avant l'établissement d'une caisse, je peux vous dire que bien qu'à strictement parler cet argent ne soit pas déductible aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, en pratique, le ministère du Revenu national a toujours autorisé ces déductions. Et comme ce n'est qu'une tolérance, je doute que le Ministère puisse nous renseigner à ce sujet.

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, les paiements effectués au titre d'un régime de pension n'étaient pas considérés comme un investissement.

**Le sénateur Godfrey:** Parfaitement, et aucune obligation n'y était attachée.



[Text]

**Mr. Zwaig:** If in fact there is a non-funded pension plan, the \$2,000 preferred claim would be inadequate to meet the pension requirements of a long-term employee up to the date of bankruptcy.

**The Chairman:** Yet it would appear to be hopeless to take the route of trying to increase the preferred position over that of unsecured creditors. If you increase the claim from \$2,000 to \$4,000, it is completely meaningless if there is not the wherewithal in the estate to make the payment. So, that is not the route to correction of the problem.

In any event, I think we have at least exposed this problem a bit. There are two phases to it, the first being the employee's position in relation to arrears of wages and, secondly, the employee's position where there is an unfunded pension plan. What further we do, if anything, will be something the committee will have to determine. It may be that the committee will decide to call further evidence so as to get a fuller understanding of unfunded pension plan. In any event, that is a decision of the committee. We cannot expect to draw any more out of the Superintendent.

**Mr. Zwaig:** Mr. Brazeau, passage of this bill also envisages the introduction of a series of regulations. Will we be privy to those regulations prior to completing our study of this bill?

**Mr. Brazeau:** I do not know. I do not know what the procedure is. The regulations cannot be made before the bill is proclaimed. My only other experience with this process, which was in connection with the Canada Business Corporations Act, is that when the bill was passed in March 1975, very shortly thereafter we published the draft regulations, and solicited comments from practitioners, and after receiving a considerable number of suggestions for improvement we re-exposed another set of regulations. I am not sure how valuable it would be to the committee to have a very preliminary set of draft regulations. I could describe what is intended to be put in some of the regulations.

**The Chairman:** But can you not control that by providing, when the bill is passed, for a coming-into-force date some time ahead?

**Mr. Brazeau:** This is what we intend to do. When the bill is passed we will very shortly thereafter submit to the practitioners, the people interested in the field, some very elementary regulations.

**The Chairman:** That is not the point I am making. The point I am making is that in the bill passed by Parliament, you may provide for a coming-into-force date, which may be 60 days or some other period of time within which the regulations can be studied and something can be attempted.

**Mr. Brazeau:** That is what we intend to do. That is what happened with the Canada Business Corporations Act. It came into force on December 31 following passage in March.

**Senator Godfrey:** This is a subject that is near and dear to my heart, because I am co-chairman of the Committee on Regulations and other Statutory Instruments. We have been

[Traduction]

**M. Zwaig:** S'il existe en réalité un régime de pension sans capitalisation, la créance privilégiée de \$2,000 serait nettement insuffisante pour satisfaire aux modalités du régime de pension d'un employé de longue date jusqu'au moment de la faillite.

**Le président:** Il semblerait vain d'essayer de favoriser le créancier privilégié au détriment des créanciers non garantis. Si l'on porte la créance de \$2 000 à \$4 000, et que l'actif ne soit pas suffisant pour que le paiement soit effectué, cela n'a absolument aucun sens. Ce n'est donc pas la bonne solution.

De toute façon, je pense que nous avons au moins exposé le problème. En voici les deux volets, le premier étant la position de l'employé compte tenu des arrérages de salaire et, deuxièmement, sa position lorsqu'il existe un régime de pension sans capitalisation. Ce qu'il nous reste à faire, si toutefois il y a quelque chose à faire, c'est le Comité qui en décidera. Il se peut qu'il choisisse d'inviter d'autres témoins pour mieux comprendre les régimes de pension sans capitalisation. De toute façon, la décision lui appartient. Nous ne pouvons espérer obtenir davantage du Surintendant.

**M. Zwaig:** Monsieur Brazeau, certaines dispositions de ce projet de loi se rapportent à l'introduction de nouveaux règlements. Prendrons-nous connaissance de ces règlements avant de terminer l'étude de ce projet de loi?

**M. Brazeau:** Je ne sais pas. Je ne connais pas la marche à suivre. Les règlements ne peuvent être élaborés avant que le projet de loi soit accepté. La seule expérience en ce domaine, qui remonte à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, coïncide avec l'adoption du projet de loi en mars 1975; peu de temps après, nous avons publié les projets de réglementation et demandé l'avis des intéressés et, après avoir reçu un nombre considérable de suggestions visant à améliorer le texte existant, nous avons proposé d'autres règlements. Maintenant, je ne suis pas certain que le comité trouve d'une grande utilité un projet de règlement provisoire. Je pourrais, toutefois, vous en décrire les dispositions.

**Le président:** Mais ne pourrait-on pas y pourvoir en stipulant, quand le projet de loi sera adopté, une date pour son application?

**M. Brazeau:** C'est ce que nous voulons faire. Nous allons, peu de temps après que le projet de loi sera adopté, soumettre à tous les intéressés des règlements très élémentaires.

**Le président:** Ce n'est pas ce que je demande. Dans le projet de loi tel que voté par le Parlement, il est fait mention d'une date d'entrée en vigueur, qui peut-être 60 jours, ou un autre délai, pendant lequel les règlements peuvent être étudiés et où il est possible de faire quelque chose.

**M. Brazeau:** C'est ce que nous voulons faire. Il en a été ainsi pour la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, qui est entrée en vigueur le 31 décembre, après avoir été votée en mars.

**Le sénateur Godfrey:** C'est un sujet qui me tient fort à cœur car j'étais coprésident du Comité des règlements et autres textes réglementaires. Nous avons étudié toutes les questions

[Text]

looking into the whole question of regulatory reform, particularly in the light of the process involved, and one of the recommendations that I know we are going to make is that when any new act comes into force, the draft regulations should be submitted to the committee at the same time as the bill. Quite often the regulations are much more important than the bill. The bill itself can be in very general terms, and the committee considering the bill after second reading should also consider the draft regulations. Why should it be left to practitioners, after we have brought in our report, to consider the regulations? Why should we not look at them to see how the legislation is really going to work?

**The Chairman:** What Mr. Brazeau is thinking about is that the authority to provide regulations is in the bill. It is not, in his view, exercisable until the bill passes into law.

**Senator Godfrey:** That is right, but he can produce a draft. There are precedents for this. In the immigration bill, when the committee was studying that in the House of Commons after second reading, they were insistent that certain regulations should be submitted. There has been mention of five years. If you have had five years in which to consider this bill, you have had all the time in the world to consider the regulations, and if you do not have them drafted already, then I shall be very surprised.

**Mr. Baird:** I know there is a draft available because the regulations have been drafted. The question is whether Mr. Brazeau can release them.

**Mr. Brazeau:** I can admit to the regulations having been drafted. In fact, they have been drafted more frequently than the bill. We have had many more drafts of the regulations, but I just do not know what the procedure is. If it is normal for the regulations to be published with the bill, I would certainly be pleased to comply, but I am wondering if it would not detract from the study of the bill if we were to start studying forms and regulations.

**The Chairman:** I don't think so. Under the bank bill we were provided with draft regulations, and there are many places in the bill where these are provided for. In the course of our study of the bill we were provided with the draft regulations, and we made suggested changes which have been incorporated in a re-issue of the draft regulations. So don't say it cannot be done.

**Mr. Brazeau:** I am sure it can.

**Mr. Zwaig:** I am sure I am speaking for Mr. Baird as well when I say that it would be of assistance to your advisers in preparing our report to have the opportunity, at least, to review the regulations to see how they are integrated into the bill.

**Senator Laird:** We have also been known, don't forget, to insist on certain matters dealt with by regulation being transferred to the bill itself. I think all substantive law should be in the bill and not in the regulations.

[Traduction]

relatives à la réforme de la réglementation, notamment à la lumière des mécanismes impliqués, et l'une de nos recommandations que je crois que nous ferons a trait au fait que, lorsqu'une nouvelle loi entre en vigueur, le projet de réglementation doit être présenté au comité en même temps que le projet de loi. Très souvent les règlements sont plus importants que le projet de loi. En soi, le projet de loi peut être très général et le comité qui étudie le projet de loi après deuxième lecture devrait également étudier les règlements d'application. Pourquoi cette question devrait-elle être laissée à d'autres après que nous ayons présenté notre rapport. Pourquoi n'étudierions-nous pas le fonctionnement de la réglementation en question?

**Le président:** M. Brazeau estime que la juridiction compétente en matière de réglementation se trouve dans le projet de loi. A son avis, réglementer n'est possible que lorsque le projet de loi devient loi.

**Le sénateur Godfrey:** C'est exact, mais il peut en donner un projet. Il y a des précédents. Lorsque le Comité étudiait le projet de Loi sur l'immigration à la Chambre, après deuxième lecture, les membres du comité ont insisté pour que certains règlements soient présentés. On a parlé de cinq ans. Si vous aviez cinq ans pour étudier ce projet de loi, vous aviez tout le temps voulu pour étudier les règlements et je serai plus que surpris d'apprendre que ces règlements ne sont pas encore rédigés.

**M. Baird:** Je sais qu'il existe un projet de règlement, car tous les règlements ont été rédigés. La question est de savoir si M. Brazeau est en mesure de les divulguer.

**M. Brazeau:** C'est vrai; les règlements ont été rédigés. En fait les règlements ont été rédigés plus que le projet de loi. Nous avons eu plusieurs versions des règlements, mais je ne pourrais pas dire quelle est la procédure à cet égard. Est-il habituel que les règlements soient publiés avec le projet de loi; dans ce cas, c'est ce que je ferai volontier, mais je me demande si ce ne serait pas indiqué pour l'étude du projet de loi de commencer par étudier les règlements et autres dispositions.

**Le président:** Je ne crois pas. En vertu du projet de loi sur les banques, on nous a remis les projets de règlements et le projet de loi stipule cette possibilité à différents endroits. Au cours de notre étude du projet de loi, on nous a remis les projets de réglementation et nous avons suggéré d'y apporter des modifications qui ont été incorporées dans un nouveau projet de réglementation. Aussi, il ne faut pas dire que cela ne peut pas se faire.

**M. Brazeau:** Je suis certain que cela peut se faire.

**M. Zwaig:** Je suis certain que M. Baird ne me contredira pas, si je dis que pareille procédure aiderait certainement vos conseillers à rédiger le rapport final si, à tout le moins, nous pouvions passer en revue les règlements et voir la façon dont ils sont intégrés au projet de loi.

**Le sénateur Laird:** D'autre part, n'oubliez pas que nous avons la réputation d'insister pour que certaines questions qui sont traitées par voie de réglementation soient incorporées au projet de loi. Je crois que toutes les dispositions fondamentales



[Text]

**Mr. Brazeau:** And we agree. We cannot make a regulation unless such a regulation is empowered in the bill.

**Senator Laird:** That is not the point. Under the regulations, if you are so empowered, then you might make a substantive change in the law, and we do not like that kind of thing.

**Mr. Brazeau:** I agree with that.

**Senator Godfrey:** This is exactly what was done with the immigration bill. One of the regulations completely overruled the section.

**Mr. Brazeau:** That is improper. There is a control over regulation-making today in the federal government.

**Senator Godfrey:** After it is passed.

**Mr. Baird:** Mr. Brazeau, I would like to move on to the question of some changes in administration proposed in the present bill as opposed to the present Bankruptcy Act. Could you explain for this committee the role that the administrator is going to play. He will be an official appointed by your department, and I understand that he need not be an employee in the public service. So could you explain the role the administrator will play, as you see it, particularly in relation to consumer debtors.

**Mr. Brazeau:** One of the major principles of this bill is to favour consumer arrangements over bankruptcy. Bankruptcy we consider to be a solution of very last resort for a wage earner, such as when the individual has not assets to be realized on and no surplus income to pay to his creditors. Bankruptcy is a recourse of last resort. Therefore, the administrator is the person who will normally receive the debtor who has a financial problem. The responsibility of the administrator will be, first of all, to determine if the financial problem of the wage earner is one that needs the legislative solution, if there is a need for a partial discharge of the debts, and, if so, to what extent. Once a decision is made that a legislative solution is required, then we have to simplify our objectives. The objective is to simplify the administration of both the bankruptcy and the arrangements so that as much of the assets in the estate as possible will go to the creditors and a reasonable amount will be left for the debtor to maintain his normal standard of living. So the basic role, and the most important role, of the administrator will be to determine what this reasonable amount is. There is a provision, as Mr. Baird mentioned, by which the administrator need not be either a federal or provincial official but can be an individual in the private sector, and, depending on the system in the province or district, that situation can vary across the country. In all cases the prime role with respect to consumers will be that of determining what legislative solution is required and then to administer it as efficiently as possible.

**Mr. Baird:** Mr. Brazeau, do you consider that private trustees will be appointed administrators to handle consumer debtor arrangements?

[Traduction]

doivent se trouver dans le projet de loi et non pas dans le règlement.

**M. Brazeau:** Nous sommes d'accord. Nous ne pouvons faire un règlement à moins que le projet de loi nous y habilite.

**Le sénateur Laird:** Là n'est pas la question. En vertu des règlements, si vous avez les pouvoirs, vous pouvez modifier la loi fondamentalement et nous n'aimons pas beaucoup cela.

**M. Brazeau:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Godfrey:** C'est exactement ce qu'on a fait avec le projet de loi sur l'immigration. L'un des règlements l'emporte tout à fait sur l'article.

**M. Brazeau:** Cela ne convient pas. À l'heure actuelle, il s'exerce un contrôle sur le processus de réglementation dans le gouvernement fédéral.

**Le sénateur Godfrey:** Après qu'il est adopté.

**M. Baird:** Monsieur Brazeau, je voudrais passer à la question de certains changements d'ordre administratif proposés dans le projet de loi actuel par opposition à la loi actuelle sur l'insolvabilité. Pouvez-vous expliquer au Comité le rôle que l'administrateur va jouer. Ce responsable sera nommé par notre Ministère et point n'est besoin, je crois, qu'il soit fonctionnaire. Pouvez-vous donc m'expliquer le rôle que jouera l'Administrateur à propos des consommateurs débiteurs.

**M. Brazeau:** Un des principes fondamentaux du présent projet de loi est d'accorder aux concordats pour consommateurs la préférence sur la faillite. La faillite est considérée comme une solution de dernier recours, offerte au salarié et elle se présente, par exemple, lorsqu'un particulier n'a pas d'éléments d'actif et qu'il ne dispose d'aucun revenu supplémentaire pour payer ses créanciers. La faillite est une solution de dernier recours; c'est donc l'administrateur qui s'occupera habituellement du débiteur qui fait face à des difficultés financières. Ce dernier doit avant tout décider s'il peut régler ce problème financier en ayant recours à la loi, s'il faut acquitter en partie ses dettes et, si c'est le cas, dans quelle mesure il peut le faire. Lorsqu'on décide qu'il faut avoir recours à la loi, il faut alors simplifier ses objectifs. Il s'agit de simplifier l'administration de la faillite et des concordats, de façon à ce que la plus grande partie possible des éléments d'actif soit versée aux créanciers et qu'un montant raisonnable soit payé au débiteur pour qu'il puisse maintenir son niveau de vie normal. Le rôle fondamental et primordial de l'administrateur sera donc de fixer ce montant raisonnable. Comme l'a mentionné M. Baird, il n'est pas nécessaire, selon une disposition de la loi, que l'administrateur soit un fonctionnaire du gouvernement fédéral ou provincial; il peut se recruter dans le secteur privé, et cette situation peut varier d'une région à une autre du pays, selon le système en vigueur dans chaque province. La principale tâche de l'administrateur, relativement aux consommateurs, sera d'arrêter la solution législative à apporter et de l'appliquer ensuite le mieux possible.

**M. Baird:** Monsieur Brazeau, croyez-vous que les syndicats privés seront chargés d'administrer les concordats pour consommateurs débiteurs?

[Text]

**Mr. Brazeau:** It most definitely could be. First, as you know, presently the insolvent consumer depends on the province for his solution. The solution is with the provincial government under Part X of the present Bankruptcy Act, or it is, as in Ontario, with the credit counselling agencies or with the private sector trustees, if there is a bankruptcy.

For the last two, three or four years private sector trustees have been administering consumer bankruptcies even if there are no assets from which to pay their fees. I do expect, therefore, that in certain provinces, and probably in most provinces, the trustees from the private sector will be considerably involved in administering consumer insolvencies.

**Mr. Baird:** One of the major ways in which the private trustees are now remunerated or compensated for administering consumer debtor bankruptcies is through the income tax refunds. That is a situation in which the taxation year of the debtor ceases as of the date he goes bankrupt. He gets a double exemption, because he has the full year's exemption for the year up to the date of the bankruptcy and a full year's exemption for the period after the date of the bankruptcy, which creates in many cases an income tax refund.

In clause 163, Mr. Brazeau, subclause (2)(b) now provides that the amounts payable to a debtor pursuant to the Income Tax Act, or the act of a province relating to income tax, do not vest in the trustee in bankruptcy. Will that not remove from the private trustees a source of compensation for work they are presently doing with respect to consumer debtors?

**Mr. Brazeau:** Yes. This is a new provision which is different from the provision in the bill you studied in 1975. We have made this provision for the consumer in respect of the income tax refund which arises because of a strange disposition or section of the Income Tax Act creating two full personal exemptions for the bankrupt in the year that he goes bankrupt. It is rather as if he were considered to have died at the date of his bankruptcy and he gets a full personal exemption for the year instead of, for example, just the prorated exemption for six months if he goes bankrupt on June 30. That does sometimes create a significant tax refund from which the trustee under the present act receives his fee, leaving in many cases a balance which goes to the creditors.

However, in more recent years we have seen the Income Tax Act being used for other purposes than levying a tax on income. It has been used for the last two years, for example, to distribute the child tax credit, and even today, under the present act, it is an important source of criticism of the government that the trustee receives in the bankruptcy the child tax credit that is normally paid for the welfare of the children.

[Traduction]

**M. Brazeau:** C'est fort possible. D'abord, comme vous le savez, le consommateur insolvable compte, à l'heure actuelle, sur la province pour apporter une solution à son problème. Dans le cas d'une faillite, la solution peut être apportée par le gouvernement provincial aux termes de la Partie X de la présente Loi sur la faillite ou, comme en Ontario, par les services d'orientation à l'égard du crédit ou par les syndicats du secteur privé.

Au cours des deux, trois ou quatre dernières années, les syndicats du secteur privé se sont occupés des faillites de consommateurs, même s'ils ne disposaient pas d'éléments d'actif pour payer leurs honoraires c'est pourquoi je suppose que, dans certaines, pour ne pas dire dans la plupart des provinces, les syndicats du secteur privé prendront une part importante à l'administration des faillites des consommateurs.

**M. Baird:** La plupart du temps ce sont les remboursements d'impôt sur le revenu qui servent à rémunérer ou à dédommager les syndicats du secteur privé pour ce genre de travail. Dans ce cas, l'année d'imposition du débiteur prend fin lorsqu'il fait faillite et il bénéficie alors d'une double exemption, parce qu'il a droit à une exemption pour toute l'année, jusqu'à la date de déclaration de faillite, et à une exemption pour une année complète, pendant la période suivant la date de déclaration de faillite, et dans plusieurs cas, cette situation donne lieu à un remboursement de l'impôt sur le revenu.

M. Brazeau, l'alinéa 163(2)b) stipule que ne sont pas dévolues aux syndicats les sommes payables aux débiteurs, en conformité de la Loi de l'impôt sur le revenu ou d'une loi d'une province relative à l'impôt sur le revenu. Cette disposition ne privera-t-elle pas les syndicats privés d'une forme de compensation pour le travail qu'ils font présentement en ce qui concerne les consommateurs débiteurs?

**M. Brazeau:** C'est exact. Il s'agit d'une nouvelle disposition qui diffère de celle qui était contenue dans le projet de loi que vous avez étudié en 1975. Nous avons ajouté cette disposition à l'intention du consommateur à l'égard du remboursement de l'impôt sur le revenu faisant suite à une disposition ou à un article étrange de la Loi de l'impôt sur le revenu, qui prévoit deux exemptions personnelles complètes au failli au cours de l'année où il fait faillite. Dans ce cas, c'est comme s'il était considéré comme étant décédé à la date de sa déclaration de faillite et il bénéficie d'une exemption personnelle complète pour cette année, au lieu de ne bénéficier que de l'exemption proportionnelle pour une période de six mois, s'il fait faillite le 30 juin. Cette situation donne parfois lieu à un remboursement d'impôt important qui sert à payer le syndic en vertu de la présente loi, ce qui laisse souvent un montant qui est alors versé aux créanciers.

Au cours des récentes années cependant, la Loi de l'impôt sur le revenu n'a pas uniquement servi à percevoir un impôt sur le revenu; par exemple, au cours des deux dernières années, on s'en est servi pour répartir le crédit d'impôt pour enfants et, même aujourd'hui, en vertu de la présente loi, on reproche fortement au gouvernement le recours à ce crédit d'impôt pour enfants, qui est habituellement destiné au bien-être des enfants, pour payer le syndic dans le cas d'une faillite.



[Text]

However, that was not the sole purpose, or even a prime purpose, in making the change to Bill C-60. Indeed, it was in line with our general objective that the administration of bankruptcies should be done at the least possible cost, involving the least number of administrative procedures while also promoting the making of wage-earner arrangements.

With such important powers being given to the administrator to determine what is a reasonable arrangement, and in the sections where we have provided that the creditors should normally accept what the administrator proposes, it would be against the philosophy of the act if the creditors, having before them a reasonable proposal, should vote it down, because in a bankruptcy, by virtue of a tax refund, including the child tax credit, they would receive more money. That is one major consideration.

**Mr. Baird:** May I suggest to you that it might also work the other way? If the bankrupt keeps his tax refund, is there not an incentive to ignore a consumer arrangement which involves payment over a period of time in order to go bankrupt, because he knows he will receive his tax refund anyway?

**Mr. Brazeau:** We hope that it will not work that way. As I mentioned earlier, the administrator will have a duty towards the consumer debtor. The administrator will receive the consumer debtor, and he will not receive as a client an individual who wants to go bankrupt. He will receive an individual who has financial problems, and it will be up to the administrator to make sure that a reasonable solution to the financial problems is provided to the debtor. If a debtor comes in who earns a substantial income and, in anticipation of taking advantage of or making an abuse of this act, says, "I want to go bankrupt. I don't want to make an arrangement," if he wants to pay a ridiculously small amount under an arrangement, we believe it is the duty of the administrator to ensure that that arrangement is rejected and that there is a bankruptcy that will ensue. In both cases my office will file a caveat against that bankrupt for having abused the system and that caveat will keep him in bankruptcy for five years and he will have to pay his surplus income to the estate for five years instead of being able to make a reasonable arrangement for three years.

But this act says that everything should be weighted to promote consumer arrangements and that bankruptcy will be the last resort solution when an individual has nothing, has no assets and no income for his creditors. In those cases we say: Let us simplify the procedure to the utmost so that once the decision is made that there is nothing for the creditors and that we are dealing with a good bankrupt, we can then terminate the administration immediately and not have a prolonged waiting for tax returns and so on. That is the concept of this bill.

**Mr. Zwaig:** As far back as 1975, in Bill C-60, I recall from the general discussions before this committee that there was reluctance on the part of the advisers to this committee to think really in terms of debtors wanting to discharge their liabilities. In fact, the thought was expressed that they would opt for a bankruptcy.

[Traduction]

Ce n'était pas, cependant, le seul but, ou même le but principal que nous poursuivions en apportant ce changement au bill C-60; en effet, ce changement a été fait conformément à notre objectif général, qui est d'administrer les faillites aussi économiquement que possible, tout en nécessitant un nombre réduit de procédures administratives et en encourageant la formulation de dispositions spéciales pour les salariés.

Il serait contraire à l'esprit de la loi que les créanciers, saisis d'une proposition raisonnable, la rejettent, si l'on tient compte des pouvoirs importants accordés à l'administrateur pour décider ce qui constitue un concordat raisonnable, et des articles stipulant que les créanciers devraient normalement accepter les propositions faites par l'administrateur parce que, dans un cas de faillite, grâce à un remboursement d'impôt, y compris le crédit d'impôt pour enfants, ils recevraient un montant plus élevé. Il s'agit là d'une importante considération.

**M. Baird:** Ne croyez-vous pas que l'inverse serait également vrai? Si le failli peut conserver son remboursement d'impôt, n'est-ce pas une façon de l'inciter non pas à conclure un concordat, qui comporte paiement sur une période donnée, mais à déclarer faillite?

**M. Brazeau:** Nous espérons que cela ne fonctionnera pas dans ce sens-là. Comme je l'ai déjà mentionné, l'administrateur aura des devoirs envers le consommateur débiteur. Il recevra comme client le consommateur débiteur, mais non la personne qui veut déclarer faillite. Il recevra la personne qui a des problèmes financiers et devra lui assurer une solution raisonnable. Si le débiteur qui se présente devant lui a un revenu appréciable et veut déclarer faillite plutôt que de conclure un concordat dans le but de tirer profit ou d'abuser de la loi et de payer une somme dérisoire grâce au concordat, nous estimons qu'il est du devoir de l'administrateur de s'assurer que le concordat est rejeté et qu'une faillite s'ensuit. Dans les deux cas, mon bureau déposera contre ce failli une notification d'opposition pour abus du système, aux termes de laquelle il restera en faillite cinq ans et devra, tout au long de cette période, verser ses revenus excédentaires au titre de l'actif, alors qu'il aurait pu conclure un concordat raisonnable partout sur une période de trois ans.

Mais la présente loi dit que tout doit être soupesé, de façon à promouvoir les concordats et à faire de la faillite la solution de dernier recours, applicable lorsqu'une personne n'a rien, ni biens ni revenus, pour ses créanciers. Nous proposons dans ces cas une procédure simplifiée au maximum, de manière à pouvoir, une fois déterminé qu'il n'y a rien pour les créanciers et que nous avons affaire à un failli de bonne foi, suspendre immédiatement l'administration et éviter ainsi l'attente prolongée de déclarations d'impôt, etc. C'est l'idée du présent projet de loi.

**M. Zwaig:** En 1975, je me rappelle que, au cours des discussions générales tenues sur le Bill C-60 devant le Comité, les conseillers de ce dernier n'étaient pas portés à croire que des débiteurs voudraient acquitter leur dette. On disait, en fait, qu'ils opteraient pour une faillite.

*[Text]*

Even today they opt for a bankruptcy, knowing full well that there are provisions under the Bankruptcy Act to file a proposal. Certainly, with a scheming bankrupt who feels that there is a substantial tax refund due to him, and having an immediate source of cash available from that refund, he may very well use his civil rights to opt for the last resort solution rather than go through—which may be purgatory for him—a consumer arrangement. As a result, I would feel—and I think the committee would feel—perhaps a little more comfortable if those funds went to someone other than himself, namely, the administrator or the trustee.

**Senator Cook:** Would you explain to me how the tax fund comes up?

**Mr. Zwaig:** What happens is that during the course of the year in which there is a bankruptcy, the individual has, in fact, two taxation years. Although it may be a split year, he gets full personal exemptions for each of the periods. As a result, depending on what time of the year he goes bankrupt—and even that can be prearranged—he can maximize the amount of income tax rebate that will be received in virtue of the fact that there is full exemption twice during the year.

**Senator Cook:** A rebate of what?

**Mr. Zwaig:** Overpayment of income tax as a result of claiming personal exemptions twice.

**Senator Cook:** In that taxation year?

**Mr. Baird:** Mr. Chairman, I believe the answer is that the employer makes deductions as if there was only one exemption, so he deducts on a normal basis. He has no knowledge that there is a bankruptcy or that the employee will get a double exemption. The amounts that are being deducted are deducted on the basis that there is one annual exemption. Therefore, when he gets two exemptions for that year, he has overpaid his tax.

**Mr. Zwaig:** That is correct.

**The Chairman:** That is one of two opportunities in the bill.

**Mr. Brazeau:** Mr. Chairman, may I comment on that point? With regard to Mr. Zwaig's first observation, when the committee studied Bill C-60 you raised the point that there was this potential for what I would call abuse. There was no means to correct that abuse. We were perhaps relying too much on the fact that very few people want to abuse the system. However, in the light of the comments made at the time that Bill C-60 was considered, we have introduced subclause (j) of clause 215, on page 153. The preamble of clause 215 reads:

... the administrator may inquire into all or any of the following:

Subclause (j) says:

(j) the likelihood that the bankrupt will acquire property or earn income in excess of that necessary to maintain a reasonable standard of living.

So the administrator can inquire if he suspects that the bankrupt has income or property over and above what he needs in order to live. Then, in clause 217, the administrator can file a caveat—again, this was added after consideration of

*[Traduction]*

Même aujourd'hui, ils optent pour cette solution tout en connaissant fort bien les dispositions de la Loi sur la faillite permettant les propositions concordataires. Le failli frauduleux qui croit qu'un remboursement fiscal appréciable lui est dû et qui dispose d'une source immédiate de fonds grâce au remboursement d'impôt, peut très bien utiliser ses droits civils et opter pour la solution de dernier recours plutôt que de conclure un concordat, c'est-à-dire, à ses yeux, passer par le purgatoire. Je préférerais donc, et je pense que c'est aussi l'avis du Comité, que ces fonds aillent à quelqu'un d'autre, soit à l'administrateur ou au syndic.

**Le sénateur Cook:** Pourriez-vous m'expliquer comment intervient le remboursement fiscal?

**M. Zwaig:** Voilà. Au cours de l'année de la faillite, le failli a, en fait, deux années d'imposition. Même s'il s'agit d'une année divisée, il jouit d'une pleine exemption personnelle pour chacune des périodes. Par conséquent, selon l'époque de l'année où il déclare faillite, et cela peut être arrangé à l'avance, il peut maximiser son remboursement d'impôt sur le revenu en profitant d'une exemption totale deux fois au cours de l'année.

**Le sénateur Cook:** Un remboursement pour quoi?

**M. Zwaig:** Pour paiement excédentaire d'impôt sur le revenu, vu qu'il déclare des exemptions personnelles deux fois.

**Le sénateur Cook:** Au cours de cette année d'imposition?

**M. Baird:** Monsieur le président, ce qui se passe, c'est que l'employeur procède à des déductions, comme si le failli n'avait droit qu'à une exemption. Il fait les déductions normales, ne sachant pas qu'il y a faillite ou que l'employé aura droit à une double exemption. Les sommes sont déduites en fonction d'une exemption annuelle unique. Celui qui a droit à deux exemptions pour cette année-là se trouve donc avoir payé trop d'impôt.

**M. Zwaig:** C'est juste.

**Le président:** C'est l'une des deux possibilités visées au projet de loi.

**M. Brazeau:** Monsieur le président, puis-je commenter ce point? En ce qui a trait à la première observation de M. Zwaig, lorsque le comité a étudié le bill C-60, vous avez affirmé qu'il y avait possibilité de ce que j'appellerais un abus. Il était impossible de le corriger. Toutefois, à la lumière des commentaires faits au cours de l'étude du bill C-60, nous avons inséré l'alinéa j) à l'article 215, aux pages 153 et 154. Le préambule de l'article 215 se lit comme suit:

«... l'Administrateur peut enquêter sur les points suivants:»

L'alinéa j) est libellé comme suit:

«j) la possibilité que le failli acquière des biens ou gagne un revenu d'une valeur supérieure à ce qui est nécessaire au maintien d'un niveau de vie raisonnable.»

L'Administrateur peut donc enquêter s'il soupçonne que le failli a acquis des biens ou gagner un revenu d'une valeur supérieure à ce dont il a besoin pour vivre. Ensuite, selon l'article 217, l'Administrateur peut déposer un caveat, (une



[Text]

the previous bill—when there is an offence or an irregularity in one of these items in clause 215, including what we call surplus or excess income or assets. A caveat can then be filed so that the individual who is trying to beat the system will have to be a bankrupt for a long time and we shall have access to his surplus income for five years. While we do not expect that many such caveats will be filed, we expect—and I stress this point—that the administrator will use these sections as a club to convince the debtor, “Don’t insist on declaring bankruptcy because you will be a bankrupt for five years. Instead, make a reasonable arrangement for three years.”

**Mr. Zwaig:** What you are saying, Mr. Brazeau, is that the regulations would provide for these caveats to be filed by the administrator in the event of someone opting for a bankruptcy where the scheme is to obtain an income tax refund.

**Mr. Brazeau:** Most definitely—when the object of the bankruptcy is to beat the system, to get something that should go to the creditors. Of course, by this provision in the Income Tax Act there will be a deserving or poor bankrupt for whom there is no other solution. He will have a tax refund. If there is no other way for a trustee to realize on his fees, he may obtain an assignment of part of that tax refund for his fees. He may obtain consent for all the tax refund if it is substantial. There may be a dividend paid out of that tax refund. But that should not be the objective.

**Mr. Baird:** I am sorry, Mr. Brazeau, I am not as up to date on this, but I understood that a tax refund was not assignable, that it was only payable to the taxpayer. I am not sure about that. I did not know it was possible to assign a tax refund.

**Mr. Brazeau:** It is not assignable in the province of Quebec, for the Quebec tax refund, but in other provinces—

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, people in business take an assignment for tax refunds.

**Mr. Brazeau:** There is a limit on the amount of interest that can be charged.

**The Chairman:** It is assignable. We had evidence from income tax representatives when we were dealing with tax discounters.

**Mr. Baird:** So it is assignable. Mr. Brazeau, the question that originally concerned me was how would a private trustee in bankruptcy receive sufficient remuneration to cover the work he is required to perform?

**Mr. Brazeau:** Let us talk about the administrator rather than a private trustee.

**Mr. Baird:** The administrator is paid out of the public purse; so he is okay.

[Traduction]

fois de plus, cette disposition a été ajoutée après l'étude de l'ancien bill) lorsqu'il découvre une infraction ou une irrégularité dans l'un des points énumérés à l'article 215, y compris ce que nous appelons un excédent de l'actif ou du revenu. Un caveat peut-être déposé, pour forcer la personne qui essaie de déjouer le système de demeurer un failli pendant assez longtemps et nous donner accès à son excédent de revenu pendant cinq ans. Certes, nous ne pouvons nous attendre à ce qu'un très grand nombre de caveat soient déposés, nous espérons, et j'insiste sur ce point, que l'Administrateur se servira de ces articles comme d'une épée de Damocles, puisque le débiteur qui persiste dans sa décision, restera failli pendant cinq ans, alors qu'il aurait pu conclure un marché raisonnable pour trois ans.

**M. Zwaig:** Vous dites monsieur Brazeau, que les règlements prévoiraient que ces caveat soient déposés par l'Administrateur si une personne opte pour une faillite en vue d'obtenir un remboursement d'impôt sur le revenu.

**M. Brazeau:** Absolument lorsque le but d'une faillite est de déjouer le système, de gagner ce qui devrait revenir aux créanciers. Bien sûr, aux termes d'une disposition de la Loi de l'impôt sur le revenu, il existe un failli pauvre ou méritant pour qu'il n'existe pas d'autre solution. Celui-ci aura donc un remboursement d'impôt. Il existe une autre façon pour qu'un syndic réalise ses honoraires: il peut obtenir la cession d'une partie de ce remboursement d'impôt en paiement de ses honoraires. Il peut même obtenir la permission de disposer de tout le remboursement d'impôt si ses honoraires sont élevés. Il peut aussi toucher un dividende de ce remboursement d'impôt. Mais tel ne devrait pas être le but visé.

**M. Baird:** Je suis désolé, Monsieur Brazeau, je ne suis pas très au courant de ce sujet, mais je croyais qu'un remboursement d'impôt n'était pas cessible, qu'il ne pouvait être payé qu'au contribuable. Je n'en suis pas sûr toutefois. Je ne savais pas qu'il était possible de transférer un remboursement d'impôt.

**M. Brazeau:** Les remboursements d'impôt provincial ne sont pas transférables dans la province de Québec, mais dans les autres provinces...

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, les hommes d'affaires acceptent des transferts de créances pour retirer les remboursements d'impôt.

**M. Brazeau:** Il y a une limite à l'intérêt qui peut être exigé.

**Le président:** Ils sont transférables. Nous avons entendu les témoignages des représentants de l'Impôt sur le revenu lorsque nous traitons des escompteurs.

**M. Baird:** Il est donc possible d'effectuer un transfert. Monsieur Brazeau, je me demandais au départ comment un syndic privé dans une faillite recevrait une rémunération suffisante pour l'indemniser tout le travail qu'il doit exécuter?

**M. Brazeau:** Parlons de l'administrateur plutôt que d'un syndic du secteur privé.

**M. Baird:** L'administrateur est payé à même le Trésor: il s'en tire bien.

*[Text]*

**Mr. Brazeau:** Not necessarily. The administrator could be an individual in the private sector. The administrator has the responsibility to administer the arrangement and the bankruptcies of consumer debtors; so he will receive whatever amount for his fee is required in a bankruptcy and in the arrangement. The tariff of fees has not been established. That will be done by regulation after we have new act, with proper consultation with the practitioner, to determine what are the costs involved in administering a simple consumer bankruptcy.

**The Chairman:** On that point, do I conclude that if there are no assets in the estate to pay the administrator he gets paid out of the public purse?

**Mr. Brazeau:** No. I believe Mr. Baird was referring to the administrator being a public servant, as opposed to a type of subsidy to the administrator.

**Mr. Baird:** You have indicated that there will be several types of administrator. I was concerned with the administrator who is not being paid out of the public purse—

**Mr. Brazeau:** In the private sector.

**Mr. Baird:** From the private sector. I believe the chairman's comment was correct, that if there are no assets available, under the present arrangements he will not be paid anything.

**Senator Cook:** As a matter of practice, are these income tax refunds substantial amounts?

**Mr. Zwaig:** They can be.

**Mr. Baird:** They are the main source of compensation for private sector trustees handling consumer debtors at the present time. That is how the private sector trustee is remunerated in the majority of cases. Perhaps I am overemphasizing this, but that was my understanding.

**Senator Godfrey:** What kind of money are we talking about?

**Mr. Baird:** We are talking about from \$500 to \$700, and that is quite sufficient, in most cases, to cover the costs of a consumer debtor bankruptcy administration.

**Senator Cook:** What is the mechanism now for giving that back to the bankrupt again?

**Mr. Brazeau:** The intent of this act is not to give something to the bankrupt. The intent of the act is to minimize the burden on the administration of a consumer bankruptcy, and to greatly encourage the making of consumer arrangements. That is the objective; however, these objectives, and the provisions for attaining these objectives in this act, create the result that because of the Income Tax Act, which has a funny section, the very deserving poor bankrupt will receive a tax refund. It may be that in that estate the administrator will not have any funds from which to pay his normal fee. We realize, however, that in a consumer bankruptcy of the type envisaged here, where there are no assets, no income, no dividends to creditors, no meeting of creditors, no discharge of the bankrupt, and no discharge of the trustee, there is nothing that can be done except notify the creditors and so on. The trustee, under the present act, takes all these administrative steps that

*[Traduction]*

**M. Brazeau:** Pas nécessairement. L'administrateur pourrait être du secteur privé. Il lui incombe d'administrer les concordats et les faillites des consommateurs débiteurs; il touchera donc la somme voulue pour ces services. Le barème des honoraires n'a pas été établi. Il le sera par voie de règlement, une fois la nouvelle loi adoptée, et après consultation des intéressés pour déterminer les coûts inhérents à l'administration d'une simple faillite.

**Le président:** À cet égard, dois-je comprendre que s'il n'y a pas d'actif pour payer l'administrateur, celui-ci sera rémunéré à même le Trésor?

**M. Brazeau:** Non. Je crois que M. Baird parlait d'un administrateur au service de la Fonction publique, par opposition à un administrateur qui recevrait une subvention.

**M. Baird:** Vous avez fait savoir qu'il y aurait plusieurs catégories d'administrateurs. Je m'intéresse à l'administrateur qui n'est pas rémunéré à même le Trésor.

**M. Brazeau:** Dans le secteur privé.

**M. Baird:** C'est exact. Je crois que le commentaire du président était juste; dans les circonstances actuelles, s'il n'y a pas d'actif, l'administrateur ne recevra rien.

**Le sénateur Cook:** Dans la pratique, ces remboursements d'impôt sont-ils considérables?

**M. Zwaig:** Ils peuvent l'être.

**M. Baird:** Ils constituent la principale source de rémunération des syndic du secteur privé qui s'occupent des affaires des consommateurs débiteurs à l'heure actuelle. C'est la façon dont le syndic du secteur privé est rémunéré dans la plupart des cas. J'insiste peut-être un peu trop là-dessus, mais c'est ce que j'entends.

**Le sénateur Godfrey:** De quelles sommes s'agit-il?

**M. Baird:** Il est question de \$500 à \$700, et cela suffit, dans la plupart des cas, pour couvrir les coûts d'administration de la faillite des consommateurs débiteurs.

**Le sénateur Cook:** Quel est le mécanisme maintenant qui permet de remettre ces sommes au failli?

**M. Brazeau:** Le loi n'a pas pour objet de remettre quoi que ce soit au failli. Elle vise à minimiser le fardeau de l'administration de la faillite d'un consommateur et à favoriser avant tout l'établissement de concordats pour consommateurs. Voilà le but de la loi. Cependant, ces objectifs, et les dispositions pour les atteindre prévues dans la loi, font que le failli en très mauvaise posture financière touchera un remboursement d'impôt conformément à un article particulier de la loi de l'impôt sur le revenu. Il se peut que l'administrateur ne puisse trouver les fonds nécessaires dans les actifs pour se payer ses honoraires habituels. Nous nous rendons compte, toutefois, que dans les faillites de consommateurs où n'interviennent aucun actif, aucun revenu, aucun dividende aux créanciers, aucune assemblée de ces derniers, aucune libération du failli ni du syndic, il n'y a rien à faire sauf aviser les créanciers et ainsi de suite. Aux termes de la présente loi, le syndic prend toutes les



*[Text]*

I have mentioned, including filing a tax return, negotiating with National Revenue, and so on. He takes all these steps and in some cases he still has nothing—no assets and no income—but he does his administration without fees, realizing that over all, in his business operation for consumer debtors, there is a profit to be made. He does not have to make a profit on every file, on every bankruptcy. There are many trustees today who will take on individuals as clients, process their bankruptcy, incur \$500 to \$700 or \$800 worth of costs in time and get nothing by way of fees; but if they administer 300 consumer bankruptcies of that type, and they have an average of \$500 or \$700 per case as fees, they consider it is worthwhile for them, and they do not need to make a profit in each and every case, as they would have to in a large business bankruptcy. You could not do a large business bankruptcy and incur \$5,000 or \$10,000 worth of costs and handle the case for nothing.

**Mr. Baird:** Mr. Brazeau, I think we have discussed that quite thoroughly. The one point I was attempting to make was that by taking away the income tax refund from the private sector trustee you are reducing his ability to make a profit. So that there is therefore a possibility that the private sector trustee will be reluctant to handle consumer debtor bankruptcies. That is the concern I have.

**Mr. Brazeau:** I can assure you, Mr. Baird, that that is not a concern of mine. I think it would be advantageous to give to the private sector trustee the opportunity to administer consumer arrangements from which he will receive his fees, where there is income. Today there are virtually no proposals made by consumers in the private sector. The procedures that have been devised for businesses are much too costly for individuals, and so individuals do not make proposals. Under the new act, however, the trustee will administer proposals. It will be simple and profitable, and my commitment to the private sector is that it has to be profitable, and will be profitable. For these reasons we have not established a tariff that will be passed by regulation. We will be establishing the system, and consulting with these practitioners to find out what the tariff should be; but the commitment must be that it must be profitable for them.

**Senator Godfrey:** The trustee can simply refuse, unless he gets an assignment under the Bankruptcy Act.

**Mr. Baird:** That imposes a greater burden. If he refuses, then the bankruptcy will have to be administered by the public trustee, who will have to be paid out of public funds, and this would impose a greater burden.

**Senator Godfrey:** Yes. The bankrupt might decide that that is better, because he will not have to assign.

**Mr. Brazeau:** That is not the problem today.

**The Chairman:** Mr. Brazeau, you were making an assumption. You were talking about estates and consumer arrangements, where there were no assets and no income in the estate. As I understood what you said earlier, in that kind of a situation the trustee would advise against, and would not take

*[Traduction]*

mesures administratives dont je viens de parler, y compris la présentation d'une déclaration d'impôt, les négociations avec le Revenu national etc. Il prend donc toutes ces mesures et, dans certains cas, il n'a toujours rien, aucun actif, aucun revenu, mais il accomplit son travail sans frais, se rendant bien compte que dans l'ensemble, il y a des profits à réaliser dans les faillites des consommateurs. Il n'est pas obligé de faire des profits sur chaque dossier, sur chaque faillite. À l'heure actuelle, il y a de nombreux syndicats qui prendront comme clients des particuliers, traiteront leur faillite, y passeront un temps équivalant à \$500 ou \$800 et n'obtiendront rien en fait d'honoraires. Par contre, s'ils traitent 300 faillites de consommateurs de ce genre et s'ils reçoivent, à titre d'honoraires, une moyenne de \$500 à \$700 par affaire, ils trouveront que cela vaut la peine et qu'ils n'ont pas besoin de faire de profits sur chaque affaire, comme ils auraient à le faire dans le cas d'une faillite commerciale importante. En effet, vous ne pourriez pas vous occuper de ce genre de faillite et engager jusqu'à \$10,000 de frais, en traitant l'affaire pour rien.

**M. Baird:** Monsieur Brazeau, je pense que nous avons fait le tour de la question. Ce que j'essayais de dire, c'est qu'en reprenant le remboursement de l'impôt sur le revenu au syndic du secteur privé, vous l'empêchez de faire des profits de sorte qu'il pourra se montrer par la suite réticent à traiter des faillites de consommateurs débiteurs. C'est ce qui m'inquiète.

**M. Brazeau:** Je peux vous assurer, monsieur Baird, que ce n'est pas du tout mon cas. Au contraire, je pense qu'il serait avantageux de donner au syndic du secteur privé l'occasion d'administrer des concordats pour consommateurs dont il pourrait tirer des honoraires, en cas de revenu. Mais, à l'heure actuelle, les consommateurs ne font pratiquement pas de concordats dans le secteur privé. En effet, les procédures prévues pour les entreprises sont beaucoup trop onéreuses pour les particuliers, qui de ce fait ne font pas de concordats. En vertu de la nouvelle loi, toutefois, le syndic administrera des propositions concordataires. Cela sera simple et rentable et je m'engage auprès du secteur privé à ce que cela le soit et cela le sera. Pour ces raisons, nous n'avons pas créé de tarif approuvé par un règlement. Nous allons instaurer un système, consulter les praticiens pour fixer ce tarif. Quoiqu'il en soit, nous devons nous engager à ce que cela soit profitable pour eux.

**Le sénateur Godfrey:** Le syndic peut tout simplement refuser, sauf si la Loi sur la faillite l'oblige à le faire.

**M. Baird:** Mais cela compliquerait les choses. S'il refuse, la faillite devra être traitée par le syndic de l'État, que l'on devra rémunérer avec des deniers publics, ce qui compliquera d'autant les choses.

**Le sénateur Godfrey:** Oui. Le failli peut préférer cette solution, car il n'aura pas besoin de faire cession.

**M. Brazeau:** Ce n'est pas ce qui nous concerne aujourd'hui.

**Le président:** Monsieur Brazeau, vous ne faisiez qu'émettre une hypothèse. Vous parliez d'actif et de concordat de consommateur, alors qu'il n'y a ni avoirs ni revenu dans l'actif. Si j'ai bien compris ce que vous avez dit plus tôt, dans ce genre de situation, le syndic déconseillerait un concordat de consumma-

[Text]

part in, a consumer arrangement, because there is nothing to arrange.

**Mr. Brazeau:** That is right.

**The Chairman:** So he would only be taking part in an arrangement where there were assets, and some income in the estate.

**Mr. Brazeau:** Perhaps we are confusing the systems when we talk, on the one hand, of a trustee and, on the other, of an administrator.

Let us talk about the administrator. The administrator is the person who will receive the consumer who perceives that he has a financial problem. The individual—and give him credit as a *bona fide* individual—does not want to go bankrupt, so he says, “I will go and see an administrator,” for, of course, the system will have been publicized. He goes to the administrator and says, “Here is my situation. What is the solution?” The administrator, who could be an individual in the private sector, will look at the situation, determine if there are assets to seize, or income, and, if so, an arrangement can be decided upon, but otherwise, a bankruptcy. We want to promote arrangements. Once the decision is made that it should be a bankruptcy, the system is, and should be, such that it minimizes the costs.

**Mr. Baird:** Mr. Brazeau, I have one further question. The present bill provides that you have the right to negotiate with the provinces that they would take over and be involved in the administration of these consumer arrangements. Have you entered into any of these negotiations; and, if so, what would be the present status of those negotiations?

**Mr. Brazeau:** In July of 1975, shortly after the bill was tabled, we had a multilateral conference of all the provincial deputy ministers and assistant deputy ministers interested in this field, here in Ottawa, and they made some suggestions to improve the bill. I personally met with each one individually in late 1975 and early 1976, and discussed with them both the system and their interests under the new act. I left all of them with the understanding that I would be back when the bill was passed. Since then almost four years have passed, and only two or three have contacted me to ask what is happening in this area. I had to inform them that I am still waiting for the bill to be passed.

I cannot give any indication as to which province is or is not interested. It is still early. They want to know, before any decision is made, what the implications are. While we could make some guesses as to which provinces are interested, we can have a look at the provinces that have very strong involvement, under the present act, in the administration of Part X of the present act. The provinces of British Columbia, Alberta and Nova Scotia have a very strong administration.

I can imagine that at least the people directly involved in administration want to continue to administer some part of the present act, but beyond that, no. There is reluctance among more senior officials to commit additional funds and resources

[Traduction]

teurs et n'y participerait pas car il n'y a rien à «faire concorder».

**M. Brazeau:** C'est exact.

**Le président:** Donc, il ne prendrait part à un concordat, que s'il y a un actif représentant des avoirs et un certain revenu.

**M. Brazeau:** Nous mélangeons peut-être les systèmes, lorsque nous parlons, d'une part, du syndic et de l'autre, d'un administrateur.

Parlons justement de l'administrateur. C'est lui qui reçoit le consommateur qui prévoit avoir un problème financier. Le particulier—et il faut d'emblée le croire de bonne foi—ne veut pas tomber en faillite, par conséquent, il dit: «Je veux voir un administrateur» car, bien sûr, le système aura été annoncé. Il va donc voir l'administrateur et après lui avoir exposé la situation, lui demande quelle est la solution. L'administrateur, qui peut, tout aussi bien, être un particulier du secteur privé, examinera la situation, verra s'il y a des avoirs à saisir, voire un revenu, et, dans l'affirmative, un concordat pourra être signé, mais dans le cas contraire, ce sera la faillite. Nous voulons encourager la signature de concordats. Une fois que l'on a décidé qu'il s'agit bel et bien d'une faillite, le système devra être conçu de manière à réduire les frais au minimum.

**M. Baird:** Monsieur Brazeau, j'ai un autre point à soulever. Le projet de loi actuel stipule que vous avez le droit de négocier, avec les provinces, le fait qu'elles reprennent l'administration des concordats de consommateurs. Vous êtes-vous engagés dans des négociations de ce genre, et le cas échéant, où en seraient actuellement ces négociations?

**M. Brazeau:** En juillet 1975, peu après que ce bill eut été déposé, nous avons eu une conférence multilatérale de tous les sous-ministres et sous-ministres adjoints des provinces intéressées à cette question, ici à Ottawa, et ils ont fait certaines propositions en vue d'améliorer le projet de loi. J'ai rencontré personnellement chacun d'eux à la fin de 1975 et au début de 1976, et j'ai discuté avec eux à la fois du système et de leurs intérêts aux termes de la nouvelle loi. Je les ai tous quittés en leur laissant entendre que je reviendrais lorsque le projet de loi serait adopté. Mais il y a de cela bientôt quatre ans, et seulement deux ou trois d'entre eux ont communiqué avec moi pour me demander ce qui se passait à ce sujet. J'ai dû leur dire que j'attendais encore l'adoption du projet de loi.

Je ne peux pas vous dire quelles sont les provinces intéressées et celles qui ne le sont pas. Il est encore trop tôt. Elles veulent savoir, avant que toute décision ne soit prise, à quoi elles s'engagent. Même si nous devinons quelles sont les provinces intéressées, nous pouvons quand même voir quelles sont les provinces les plus engagées, aux termes de la loi actuelle, dans l'administration de la partie X de la loi. Les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de la Nouvelle-Écosse ont une fort puissante administration.

Je puis imaginer qu'au moins les personnes directement liées à l'administration veulent continuer à administrer certaines parties de la loi actuelle, mais je ne peux aller plus loin. Il y a davantage de hauts fonctionnaires qui se montrent peu



[Text]

to this program, which, undoubtedly, they will have to do if they accept the delegation.

**The Chairman:** That is as far as you can go at this time?

**Mr. Brazeau:** Yes, it is.

**The Chairman:** Are there any other questions?

**Mr. Zwaig:** I have one last question, for my own edification. Concern in the public sector has always been as to the cost of the administration of bankrupt assets. Are you satisfied that the bill as a whole, once enacted, will serve to minimize the cost of the administration of bankrupt estates?

**Mr. Brazeau:** Yes. I am satisfied that we have the best bill possible, but I have to counter and say that I am sure that within two months of the bill being in operation we will find dozens, if not hundreds, of loopholes or matters we did not take into consideration. We cannot have a perfect bill, and for this reason I am sure we will be back in perhaps a year or two from now.

**The Chairman:** That is the history of legislation. Whenever a bill passes, it usually requires some amendment, so we do not have to worry about that part of it.

**Mr. Baird:** I should like to move on to another subject matter. This relates to clause 270 on page 184. This clause provides that any security interest created by statute to secure the payment of a tax claim, contributions to social security plans, or the payment of a claim of a public utility for the provision of its services, is void unless the security interest has been registered. This is a very novel provision in the bill.

Similarly, subclause (2) provides that if a deemed trust is created by a statute, that deemed trust, if it is created to secure the payment of a tax claim, contributions to social security plans, or the payment of a claim of a public utility for the provision of its services, is void unless a trust has been created in fact and the monies collected to secure the payment or the contributions have been held separate and apart from the monies of the debtor. I am aware of the fact that this clause has been inserted in the bill for the purpose of avoiding the myriad of attempts by various provinces to supersede or circumvent the priorities set out in the Bankruptcy Act.

**The Chairman:** That has been the subject of litigation in the past.

**Mr. Baird:** Yes, it has.

**The Chairman:** The provinces were using that method of a deemed trust in relation to provincial sales tax so as to get priority over the federal legislation.

**Mr. Baird:** That is correct. Mr. Chairman, I support the clauses in the bill as they are drafted. It is my concern that they do not go far enough and that some fertile minds would be able to circumvent the clauses. The Province of Ontario has

[Traduction]

empressés à engager des fonds et des ressources supplémentaires dans ce programme et, c'est sans doute ce qu'ils devront faire s'ils acceptent la délégation.

**Le président:** Vous ne pouvez pas aller plus loin à ce moment-ci?

**M. Brazeau:** En effet.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**M. Zwaig:** J'ai une autre question à poser pour ma propre gouverne. Le secteur public s'est toujours inquiété du coût d'administration de l'actif de la faillite. Êtes-vous convaincu que dans l'ensemble le projet de loi, lorsqu'il sera adopté, servira à minimiser le coût d'administration de l'actif de la faillite?

**M. Brazeau:** Oui. Je suis sûr que nous avons le meilleur projet de loi possible; par contre, je dois aussi dire que je suis sûr que moins de deux mois après la mise en vigueur de la loi, nous allons trouver des douzaines sinon des centaines d'échappatoires ou de questions dont nous n'avons pas tenu compte. Nous ne pouvons pas avoir un projet de loi parfait, et pour cette raison je suis sûr que nous devrons y revenir dans peut-être un an ou deux.

**Le président:** Voilà l'historique des lois. Chaque fois qu'un projet de loi est adopté, il faut habituellement y apporter certains amendements. Par conséquent il n'y a aucune raison de s'en préoccuper.

**M. Baird:** J'aimerais passer à un autre sujet. Il s'agit de l'article 270 à la page 184. Cet article prévoit que toute sûreté constituée par une loi, garantissant le paiement d'une créance fiscale, le versement de contributions à un régime de sécurité sociale, ou le paiement d'une créance d'une entreprise d'utilité publique pour la fourniture de services, est nulle à moins qu'elle n'ait été effectivement enregistrée. Il s'agit là d'une toute nouvelle disposition du projet de loi.

De même, le paragraphe (2) prévoit que toute fiducie répu-tée constituée par une loi pour garantir le paiement d'une créance fiscale, le versement de contributions à un régime de sécurité sociale, ou le paiement d'une créance d'une entreprise d'utilité publique pour la fourniture de services, est nulle à moins qu'elle n'ait été effectivement constituée et que les sommes perçues pour garantir le paiement ou le versement de contributions et les fonds du débiteur n'aient été détenus de façon distincte. Je sais que cet article a été inclus dans le projet de loi dans le but d'éviter les nombreuses tentatives de la part des différentes provinces de remplacer ou de se soustraire à la Loi sur la faillite.

**Le président:** C'est ce qui a fait l'objet d'un litige dans le passé.

**M. Baird:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Les provinces utilisaient cette méthode d'une fiducie réputée constituée par une loi pour la taxe de vente provinciale afin d'avoir priorité sur la loi fédérale.

**M. Baird:** C'est exact, Monsieur le Président, je suis d'accord avec les articles du projet de loi tels qu'ils sont rédigés. La seule chose qui me préoccupe c'est qu'ils ne vont peut-être pas assez loin et que certaines personnes puissent se soustraire à

[Text]

succeeded in circumventing even the proposed clause in the bill in that it requires a receiver to obtain the consent of the Treasurer of the Province of Ontario before he makes any distribution of monies he has realized. That consent is only obtained if retail sales tax is paid. If retail sales tax owing for a year prior to the receivership is not paid, and the receiver makes the distribution, he is held personally liable.

Mr. Brazeau, have you considered supplementing this clause by adding a further amendment to the bill to cover that situation?

**Mr. Brazeau:** Would the example you gave as to how they have circumvented this section apply in a bankruptcy under the bill? You say it circumvents in a receivership, but does it circumvent this clause of the bill?

**Mr. Baird:** This clause only applies to bankruptcy, and the Ontario statute specifically avoids application to a bankruptcy.

**Mr. Brazeau:** That is right, and it is very well motivated, and that is probably because it does not have the jurisdiction. However, under this Bankruptcy Act, would it not be advantageous to the secured creditor to pay the fees of a trustee to have a bankruptcy so that this clause would be fully operative?

**Mr. Baird:** My concern is that this clause would not cover that situation. Under the present legislation in the province of Ontario, it is desirable to have a bankruptcy to avoid the clause as drafted. My concern is that a clause could be drafted to circumvent this legislation.

**Mr. Y. Pigeon, Assistant Superintendent of Bankruptcy, Bankruptcy Branch, Bureau of Corporate Affairs, Department of Consumer and Corporate Affairs:** Would you not consider that clause 10(1) covers that situation? It says:

Where a person is insolvent, the provisions of this Act prevail notwithstanding any rule of law, including any rule of equity, or anything in any other Act of Parliament or of the legislature of a province . . .

**Mr. Baird:** That is very broad language. Clause 10(2) goes on to say:

The provisions of this Act shall not be deemed to abrogate or supersede the substantive provisions of any other law . . .

It is very hard to say whether it would be effective. I was concerned with the possibility of an amendment to clause 265 by providing that the provisions of this act relating to the priority of payment of claims in a bankruptcy or under an arrangement, or administrative costs payable out of an estate should not be varied, altered or superseded directly or indirectly by the provisions of any other act of Parliament or the legislature of a province. Perhaps there should be some general language to the effect that the priority provisions of the Bankruptcy Act should be paramount.

[Traduction]

ces articles. La province de l'Ontario a même réussi à se soustraire à cet article du projet de loi étant donné que le séquestre doit obtenir le consentement du trésorier de la province de l'Ontario avant de pouvoir distribuer les sommes qu'il a perçues. Ce consentement n'est accordé que si la taxe de vente au détail est payée. Si cette taxe de vente est due depuis plus d'un an avant que le mandat ne lui ait été confié et que le séquestre distribue les sommes, il est tenu personnellement responsable.

M. Brazeau, avez-vous envisagé de compléter cet article par un autre amendement qui réglerait cette situation?

**M. Brazeau:** Votre exemple concernant la façon de tourner cette disposition s'applique-t-il à une faillite aux termes du bill? Vous dites que la loi peut être tournée dans une mise sous séquestre, mais s'agit-il alors précisément de cet article du bill?

**M. Baird:** Cet article ne s'applique qu'à la faillite, et la loi ontarienne écarte expressément son application à une faillite.

**M. Brazeau:** C'est exact, et cela est parfaitement justifié; il s'agit sans doute d'une question de compétence. Cependant, d'après la présente loi sur la faillite, le créancier garanti n'aurait-il pas avantage à payer les honoraires d'un syndic pour obtenir une faillite de façon que cette disposition prenne son plein effet?

**M. Baird:** Je crains que cette disposition ne permette pas de faire face à la situation. Selon la loi ontarienne actuelle, il est préférable qu'une faillite soit prononcée pour éviter l'application de la disposition ainsi rédigée. Je crains qu'un article permette, de par sa formulation, de tourner la loi.

**M. Y. Pigeon, surintendant adjoint des faillites, Direction des faillites, Bureau des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations:** Ne pensez-vous pas que le paragraphe 10(1) règle cette situation? Voici ce qu'il stipule:

Dans les cas d'insolvabilité d'une personne, les dispositions de la présente loi prévalent nonobstant toute règle de droit, notamment d'équité, ou toute autre loi du Parlement ou de la législature d'une province . . .

**M. Baird:** Cet article est très vague. Le paragraphe 10(2) continue comme suit:

La présente loi n'est pas réputée abroger ou remplacer les dispositions de fond d'une autre règle de droit ou d'un autre statut . . .

Il est bien difficile de dire si cette disposition sera applicable. J'ai envisagé la possibilité d'un amendement à l'article 265 qui stipulerait que les dispositions de cette loi concernant la priorité du paiement des créances dans une faillite ou aux termes d'un concordat, ou les frais administratifs à prélever sur un actif ne doivent pas être modifiés ni remplacés, directement ou indirectement par les dispositions d'une autre loi du Parlement ou d'une assemblée législative provinciale. Il y aurait peut-être lieu d'indiquer, en termes généraux, que les dispositions concernant l'ordre de collocation des paiements dans la Loi sur la faillite ont une suprématie absolue.



## [Text]

**Mr. Brazeau:** Would it not be overkill? Isn't the intent very clear in this bill? If, in a year or so after the bill is enforced, we notice that we did not achieve the intent, we will have to amend it. There is a limit as to how much ammunition you can use.

**The Chairman:** There is a limit to the overkill.

**Mr. Zwaig:** It will not take five years to amend, I trust.

**Mr. Brazeau:** I assure you we will have the co-operation of Senator Hayden.

**The Chairman:** Are there any further matters?

**Mr. Brazeau:** I believe you are coming again tomorrow?

**Mr. Brazeau:** Yes.

**The Chairman:** We have covered the points we set out to cover today. Tomorrow afternoon we will be talking chiefly about the cost factors. This meeting is being held particularly at the request of Senator Manning who was unable to be here today. He was very concerned about the cost factors inherent in this legislation. Our meeting is scheduled for 3 o'clock tomorrow.

**Mr. Brazeau:** It will be my pleasure.

**The Chairman:** The committee will adjourn until then. I should tell you that the committee is sitting on Thursday morning at 9 o'clock on the bank bill.

**Senator Barrow:** Who are the witnesses to be on the bank bill?

**The Chairman:** The Canadian Bankers' Association. It has filed a brief on the question of financial leasing and also on the working out of the bank subsidiary required under the bill to deal with residual mortgages in a way which would avoid the 10 per cent limitation on the funds used.

The committee adjourned.

Ottawa, Wednesday, May 14, 1980

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3.00 p.m. to study the subject matter of Bill C-12, respecting bankruptcy and insolvency.

**Senator Salter A. Hayden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we continue from yesterday the meeting in which we were dealing with the Superintendent of Bankruptcy.

We did not develop, to any extent, the question of costs as they may relate to and affect the assets of the estate of the bankrupt, and whether there is leeway in the bill for controlling, and to what extent controlling, the administrative costs, the fees of the trustee, and things of that sort.

Senator Manning, at a previous meeting, was interested in developing this phase of the matter. Since he could not be present yesterday, I indicated that we would have a meeting today and deal with that aspect of it.

## [Traduction]

**M. Brazeau:** Est-ce vraiment nécessaire? N'est-ce pas là l'intention très évidente du projet de loi? Si nous constatons, un ou deux ans après l'entrée en vigueur de la Loi, que son esprit n'a pas été respecté, nous devrons la modifier. N'oublions pas que nos munitions sont comptées.

**Le président:** Il y a une limite à tout.

**M. Zwaig:** J'espère qu'il ne faudra pas cinq ans pour modifier la Loi.

**M. Brazeau:** Je peux vous assurer que nous aurons dans ce domaine la collaboration du sénateur Hayden.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Monsieur Brazeau, vous revenez demain n'est-ce pas?

**M. Brazeau:** Oui.

**Le président:** Nous avons rempli notre contrat pour aujourd'hui. Demain après-midi, nous aborderons principalement les facteurs coût. Cette séance sera tenue notamment à la demande du sénateur Manning, qui n'a pu être des nôtres aujourd'hui. Il se préoccupe énormément des facteurs coût que comporte ce projet de loi. Notre réunion est prévue à 15 heures demain.

**M. Brazeau:** Je me ferai un plaisir d'y assister.

**Le président:** Le Comité va donc suspendre ses travaux. Je dois vous indiquer qu'il siègera jeudi matin à 9 heures pour étudier le bill sur les banques.

**Le sénateur Barrow:** Quels seront les témoins lors de l'étude du bill sur les banques?

**Le président:** L'Association des banquiers canadiens. Elle a déposé un mémoire sur la question du crédit-bail financier et sur les filiales de banque obligées par le projet de loi à traiter les hypothèques résiduelles d'une façon qui éviterait de respecter la limite de 10% des fonds utilisés.

Le Comité suspend ses travaux.

Ottawa, le mercredi 14 mai 1980

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 heures, pour étudier le Bill C-12, Loi concernant la faillite et l'insolvabilité.

**Le sénateur Salter A. Hayden (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui la discussion que nous avons entamée hier sur le surintendant des faillites.

Nous ne sommes pas tellement attardés sur la question des frais qui peuvent influencer sur les éléments d'actif du failli, sur la marge de contrôle prévue par le projet de loi, sur la mesure dans laquelle doivent être contrôlés les frais administratifs, les honoraires du syndic et sur d'autres choses du même genre.

Le sénateur Manning s'est dit intéressé, au cours d'une réunion précédente, à voir ces questions d'un peu plus près. Puisqu'il ne pouvait être présent hier, j'ai jugé bon que nous le rencontrions aujourd'hui pour en discuter.

## [Text]

Now, that puts the ball right in your corner, Senator Manning.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, the concern that I expressed—I am sure it is shared by a great many people—is that in cases where firms get into difficulty and go into bankruptcy or receivership, in many instances the winding up of the assets and distributing them in the appropriate manner among the secured and preferred and unsecured creditors is a costly procedure.

The usual practice, and certainly a very wise practice, of course, is to appoint as receivers highly competent firms of accountants or people who are specialists in that field.

Often there are legal aspects involved and understandably if these things drag on for any length of time the costs become very significant, and it generates concern and sometimes very strong criticism on the part of creditors, particularly the unsecured creditors, that such assets as there may be for disposition usually end up in the coffers of the liquidators rather than being available to go to the creditors.

The point I was really concerned about was whether the department had ever given any serious consideration to the possibility of some alternative procedure that could be used, in instances where the case was not unduly complicated, that could, if not avoid—you cannot avoid it—then at least reduce the very high costs that so often result from these receiverships. In cases where there is a lot of complicated detail to unravel, you certainly could not avoid having the matter analyzed by highly specialized people, but that would not be true in many cases where the liquidation is relatively simple but somebody has to attend to it.

My concern is, is there no way to doing this that would save the assets of the people who are going to be shortchanged anyway, rather than seeing such a large part of the assets going to pay the costs of liquidation?

**Mr. J. B. Brazeau, Superintendent of Bankruptcy, Bankruptcy Branch, Bureau of Corporate Affairs, Department of Consumer and Corporate Affairs:** Senator Manning, I assure you that my office, in drafting this bill, has been most concerned with the unnecessary costs of administration imposed by administrative procedures, which procedures are very important in a number of cases. But when you introduce it in a law for these important cases, you automatically bring in many other cases for which that procedure is not usually as necessary. For this reason, a very important objective of this bill is to separate and identify the consumer bankruptcy, and have special procedures for the consumer bankrupt, so that the cost of administration is kept to the bare minimum.

An example would be the topic we discussed yesterday which was the tax refund. In the case of a consumer, regarding the imposition on the trustee to prepare and file a tax refund and discuss and argue with the Department of National Revenue, we determined that this was not necessary and was introducing additional costs in the administration of a consumer bankruptcy. We have made special provision in this bill that

## [Traduction]

La parole est donc à vous sénateur Manning.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, la question qui me préoccupe et, je suis certain, beaucoup d'entre vous, est la suivante. Lorsque des entreprises éprouvent des difficultés financières et doivent déclarer faillite ou être mises sous séquestre, il faut, dans bien des cas, liquider l'actif et le répartir équitablement entre les créanciers garantis, non garantis et privilégiés, opération assez onéreuse.

La pratique consiste habituellement, et c'est sans doute une pratique très judicieuse, à nommer des séquestres très compétents, dont des agences comptables ou des experts dans ce domaine.

Bien souvent, des questions juridiques entrent en ligne de compte et, bien entendu, si les choses traînent pendant un certain temps, les frais augmentent appréciablement, ce qui inquiète les créanciers et les pousse parfois à dire avec véhémence, surtout les créanciers non garantis, que l'actif devant être liquidé se retrouve habituellement dans les coffres des liquidateurs plutôt que dans ceux des créanciers.

Mais je voulais surtout savoir si le ministère a sérieusement envisagé la possibilité de recourir à une autre procédure, qui pourrait être utilisée lorsque la situation n'est pas trop compliquée et qui permettrait, si non d'éviter—c'est impossible, mais à tout le moins de réduire les frais très élevés qui résultent souvent de la mise sous séquestre. Lorsqu'il faut éclaircir un tas de détails compliqués, il importe bien sûr de confier l'analyse à des gens éminemment spécialisés mais il n'en serait pas ainsi dans bien des cas où la liquidation, toute simple, doit cependant se faire.

N'y aurait-il pas moyen de protéger ainsi l'actif de personnes qui y perdront de toute façon au change, évitant ainsi qu'une bonne partie des éléments d'actif servent à couvrir les frais de liquidation?

**M. J. B. Brazeau, surintendant des faillites, Direction des faillites, Bureau des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations:** Sénateur Manning, je puis vous assurer que mon bureau, lorsqu'il a rédigé le présent projet de loi, s'est attentivement penché sur la question de frais inutiles d'administration inhérents aux procédures administratives, qui sont toutefois très importantes dans un certain nombre de cas. Mais lorsque vous voulez tout couvrir dans un texte de loi, automatiquement vous soulevez de nombreux autres cas faisant appel à des procédures habituellement pas moins importantes. C'est pourquoi nous avons tenté de consacrer, un chapitre distinct à la faillite de consommateurs et de prévoir à cet égard des procédures spéciales, afin que les frais d'administration soient réduits au minimum.

Mentionnons par exemple le remboursement des impôts payés, sujet dont nous avons discuté hier. Dans le cas d'un consommateur, nous avons jugé qu'il n'y avait pas lieu d'exiger du syndic qu'il prépare et dépose une demande de remboursement et entre en pourparlers avec le ministère du Revenu national, procédure qui entraîne des frais administratifs additionnels pour le consommateur en faillite. Nous avons prévu



[Text]

the tax refund is not an asset that vests in the trustee in a small bankruptcy—the consumer bankruptcy—but in the larger bankruptcy of individuals it does vest.

**The Chairman:** Senator Manning was not here yesterday, and what the witness is talking about is that tax refunds, which arise in connection with a bankrupt estate, may also arise if you are taking the route of commercial arrangements or consumer arrangements. What you were saying yesterday is that you use different treatments under this bill for tax refunds where they arise in connection with a consumer arrangement, that is, they do not vest in the estate or the trustee the right to those refunds, but in a bankruptcy the right to those tax refunds would vest in the estate or the trustee.

**Mr. Brazeau:** Excuse me, but I should be a little more precise. It is in the case of a consumer bankruptcy the tax refund does not vest in a consumer; but in a business bankruptcy, a larger bankruptcy, the tax refunds would vest in the trustee. However, this was just an illustration.

**Senator Connolly:** Would you repeat that? In the case of the large bankruptcy, the trustee is the vested owner of the refund—

**Mr. Brazeau:** Is the owner of the tax refund and has the obligation to collect it and so on—

**Senator Connolly:** ... and deal with it in the ordinary course?

**Mr. Brazeau:** That is right. However, in a consumer bankruptcy, with the object of minimizing administrative procedures, minimizing costs, and for the other reasons I mentioned yesterday, such as the tax refund, under this bill it is not an obligation of the trustee.

**Senator Connolly:** Well, who does it vest in then? Does it go to the bankrupt?

**Mr. Brazeau:** It belongs to the bankrupt.

**Senator Connolly:** As a personal asset—

**Mr. Brazeau:** Which it is.

**Senator Connolly:** ... not involved in the bankruptcy in any way?

**Mr. Brazeau:** That is right.

**The Chairman:** Perhaps I was wrong, perhaps you were wrong, but when I spoke about consumer arrangements I was not talking about a consumer bankruptcy.

**Mr. Brazeau:** I see.

**The Chairman:** In a consumer arrangement, if the consumer agrees to make an arrangement, in those circumstances it never gets to the stage of a bankruptcy.

**Mr. Brazeau:** That is right, and in neither case does a tax refund come into play.

**The Chairman:** But the tax refund vests in the trustee if one gets to the stage of bankruptcy.

[Traduction]

des dispositions spéciales selon lesquelles le remboursement des impôts payés ne soit pas un actif dévolu au syndic, dans le cas d'une petite faillite, la faillite de consommateurs, bien qu'il le soit dans le cas d'une faillite importante de particuliers.

**Le président:** Le sénateur Manning n'était pas parmi nous hier et ce dont parle le témoin touche au remboursement des impôts payés, dont il est question relativement à l'actif d'un failli. Il en est aussi question pour des concordats commerciaux et des concordats de consommateurs. Vous disiez hier que diverses mesures sont prévues et que, contrairement à ce qui se passe dans le cas d'un concordat de consommateurs, le droit au remboursement, dans le cas d'une faillite, est dévolu à l'actif ou au syndic.

**M. Brazeau:** Excusez-moi, je devrais être un peu plus précis. Dans le cas d'une faillite de consommateurs, le remboursement des impôts payés n'est pas dévolu au consommateur. Cependant, s'il s'agit d'une faillite commerciale, d'une plus grosse faillite, le remboursement des impôts payés est dévolu au syndic. Ce n'est là qu'un exemple.

**Le sénateur Connolly:** Pourriez-vous répéter ce que vous venez de dire? S'il s'agit d'une faillite importante, le syndic est-il l'ayant droit au remboursement?

**M. Brazeau:** Oui, il l'est et il doit le réclamer et ainsi de suite.

**Le sénateur Connolly:** Et s'en occuper de la façon prévue?

**M. Brazeau:** Oui. Toutefois, s'il s'agit d'une faillite de consommateurs, le présent projet de loi a pour objet de réduire les procédures administratives ainsi que les frais. Pour les raisons que j'ai mentionnées hier, dont le remboursement des impôts payés, le présent projet de loi n'oblige pas le syndic.

**Le sénateur Connolly:** À qui le remboursement revient-il donc? Au failli?

**M. Brazeau:** Oui au failli.

**Le sénateur Connolly:** En tant qu'actif personnel?

**M. Brazeau:** Et c'est ce que c'est.

**Le sénateur Connolly:** ... n'est en aucune façon impliqué dans la faillite?

**M. Brazeau:** C'est exact.

**Le président:** Peut-être avais-je tort; peut-être aviez-vous tort, mais lorsque j'ai parlé des concordats de consommateurs, je ne pensais pas à une faillite de consommateur.

**M. Brazeau:** Je vois.

**Le président:** Dans un concordat de consommateurs, si le consommateur accepte de faire une proposition concordataire, l'affaire n'évolue jamais jusqu'à la faillite.

**M. Brazeau:** C'est vrai, il n'est pas question de remboursement d'impôt dans un cas ou dans l'autre.

**Le président:** Mais le remboursement d'impôt est dévolu au syndic, si on en vient à la faillite.

## [Text]

**Mr. Brazeau:** That is right, except in the case of a consumer bankruptcy. Under this legislation, the trustee does not have a right to the tax refund.

**The Chairman:** I do not think you are following me, Mr. Brazeau. To my mind, there is a difference between a bankruptcy and an arrangement, whether consumer or commercial, and one difference would be in relation to where the right to a tax refund vests.

As I understand it, in the case of a bankruptcy, whether it is a consumer or a business operation, the tax refund, and the right to it, vests in the trustee, whereas in the case of an arrangement the tax refund vests in the consumer or the business concern proposing the arrangement.

**Mr. Brazeau:** With all due respect, Mr. Chairman, in an arrangement, the asset never vests, and that is the case even under the present act. However, under the present act a tax refund, in the case of a bankruptcy, vests in the estate, vests in the trustee.

This bill—and this was the point raised by your advisers, Messrs. Baird and Zwaig—makes an exception in the case of the bankruptcy of a consumer with respect to the tax refund, in that the tax refund, in that circumstance, would not vest in the trustee.

**The Chairman:** Even if the consumer goes into bankruptcy?

**Mr. Brazeau:** That is right. Under clause 163 we have provisions which simplify the procedures, not only in respect of consumer bankruptcies but small business bankruptcies, thereby minimizing the costs involved. Under clause 2 of the bill a consumer debtor is defined as a person who has liabilities, excluding mortgages, not exceeding \$20,000. Therefore, a small business, under the proposed legislation, would be considered a consumer debtor and, as such, would qualify for the same simplified procedures as the wage-earner debtor.

Clause 163 lists the steps involved for the small business bankrupt or the consumer wage-earner bankrupt, and all of these steps are designed to minimize the costs involved. With the implementation of these provisions, the trustee, in those cases, would not be required to send proofs of claim to the creditors unless he expects that a dividend will be paid; a meeting of creditors will not be held unless 50 per cent of the creditors so request. If at least 50 per cent of the creditors wish a meeting, there will be a meeting, but it will no longer be mandatory to call a meeting. Very often, very few people are interested in attending such a meeting, but under the present Bankruptcy Act the trustee must call a meeting of the creditors and then wait a full hour before making the determination that there is no quorum and no one is interested.

Another provision under clause 163 is that the trustee would no longer have to make an application to the court for the bankrupt's discharge. Discharge would be automatic unless, by

## [Traduction]

**M. Brazeau:** En effet, sauf s'il s'agit d'un consommateur en faillite. Aux termes de cette Loi, le remboursement de l'impôt ne revient pas de droit au syndic.

**Le président:** Je crois que vous ne saisissez pas, monsieur Brazeau. Il existe des différences entre une faillite et un concordat, qu'il s'agisse d'un consommateur ou d'un commerce, et la personne à qui est dévolu le remboursement de l'impôt constitue l'une de ces différences.

Si je ne me trompe pas, lorsqu'il s'agit d'une faillite, que ce soit celle d'un consommateur ou celle d'une entreprise, le remboursement d'impôt, et le droit à ce remboursement, est dévolu au syndic; cependant, dans le cas d'un concordat, le remboursement est dévolu au consommateur ou à l'entreprise qui propose le concordat.

**M. Brazeau:** Soit dit sans vouloir vous offenser, monsieur le président, dans une entente, l'actif n'est jamais dévolu et il en est ainsi, même aux termes de la Loi actuelle. Toutefois, aux termes de la Loi actuelle, un remboursement d'impôt, dans le cas d'une faillite, est dévolu à la succession, l'actif, est dévolu au syndic.

Ce bill—et c'est là le point soulevé par vos conseillers, messieurs Baird et Zwaig—fait une exception de la faillite d'un consommateur, pour ce qui est du remboursement de l'impôt parce que, dans ce genre de faillite, le remboursement d'impôt ne serait pas dévolu au syndic.

**Le président:** Même si le consommateur fait faillite?

**M. Brazeau:** C'est exact. Aux termes de l'article 163, il existe des dispositions qui simplifient la procédure, non seulement pour les faillites de consommateurs, mais aussi pour celles des entreprises, minimisant ainsi les frais impliqués. En vertu de l'article 2 du bill, un consommateur-débiteur est un particulier qui a des dettes, à l'exclusion des hypothèques, dont le montant est égal ou inférieur à \$20 000. Ainsi, aux termes du projet de loi, une petite entreprise serait considérée comme un consommateur-débiteur et, à ce titre, serait régie par la même procédure simplifiée que le salarié débiteur.

L'article 163 donne une liste des étapes de la faillite d'une petite entreprise ou d'un consommateur salarié, et toutes ces étapes sont conçues afin de minimiser les frais. Grâce à l'application de ces dispositions, le syndic, dans ces cas, n'aura pas à produire une preuve de créance, s'il ne prévoit pas un paiement de dividende aux créanciers; il n'est pas nécessaire de convoquer une assemblée des créanciers, à moins que les créanciers détenant plus de cinquante pour cent de la valeur des créances admissibles ne le demandent. Si au moins 50% des créanciers demandent la tenue d'une assemblée, cette réunion aura lieu, mais il ne sera plus obligatoire de convoquer une assemblée. Il arrive très souvent que peu de personnes soient intéressées à assister à une telle assemblée, mais aux termes de la Loi actuelle sur les faillites, le syndic doit convoquer une assemblée des créanciers et attendre une heure complète avant de décider qu'il n'y a pas un nombre suffisant de créanciers présents et que personne n'est vraiment intéressé.

Une autre disposition de l'article 163 stipule que le syndic n'a plus à présenter une demande à la cour pour la libération du failli. La libération serait automatique, à moins que, par



*[Text]*

exception, we intervene and say that the bankrupt should not get a discharge. Under the present act, the trustee must apply to the court for a bankrupt's discharge, and this is almost always automatically given in the case of consumer bankruptcies. Under this bill, it is proposed that we proceed by way of exception; that is, if we do not wish the bankrupt to receive his discharge, we will intervene. Otherwise, the discharge would become automatic six months following the date of the bankruptcy. This, again, is designed to minimize the cost to the estate of administering the bankruptcy. These simplified procedures also apply to the case of small business bankruptcies.

In relation to larger businesses, we have introduced provisions in this bill which should help the trustee in minimizing the costs in a complex bankruptcy. Most complex bankruptcies end up in litigation. In any large and complex bankruptcy, there are many grounds for litigation. Under this legislation, the trustee would be empowered to settle these matters. In this bill, as under the present act, the trustee is guided by inspectors, and these inspectors, who are businessmen, can instruct the trustee not to proceed with expensive procedures; they can instruct the trustee to settle litigious matters. This in fact is what takes place in most cases. A very small proportion of cases end up in costly litigation. Most are settled by the trustee. Most of these bankruptcy trustees are chartered accountants, and their aim is to settle rather than litigate. They have lawyers and inspectors to advise them. However, all costs cannot be eliminated, particularly in the case of the more complex bankruptcy. At times, resort has to be had to the courts.

**Senator Manning:** What authority does your office have in the matter of the appointment of trustees? Is your office's approval required in the case of an appointment of a trustee? I suppose the normal procedure is that the main creditor applies to have the firm put into receivership.

**Mr. Brazeau:** There are two types of bankruptcy, the voluntary and the involuntary. Approximately 90 per cent of all business bankruptcies are voluntary, although frequently a voluntary bankruptcy may be prompted by a creditor threatening to put the business into receivership. In the case of involuntary bankruptcies, the creditor making the petition makes the arrangement with a professional trustee, a person licensed by my office, to act in the event that an Order of Bankruptcy is made. In the case of a voluntary bankruptcy, usually the debtor or his solicitor advises that a Notice of Bankruptcy should be filed and the appropriate documents prepared by a licensed trustee. Those documents are then brought to my office and, if they are in proper form, the trustee who was selected by the debtor or his adviser will be appointed to act. Under the present act the appointment is made by the official receiver, and under this bill it will be made by the Administrator, in both cases having regard to the wishes of creditors. Naturally, when we have indications of the wishes of creditors we will appoint the trustee that the creditors have indicated they would like appointed.

*[Traduction]*

exception, nous intervenons pour dire que le failli ne devrait pas être libéré. Aux termes de la Loi actuelle, le syndic doit s'adresser à la cour pour obtenir la libération du failli, et la cour accède à cette demande presque toujours, lorsqu'il s'agit de la faillite d'un consommateur. Aux termes de ce bill, on propose de procéder par exception; c'est-à-dire, que nous interviendrons, si nous ne désirons pas que le failli reçoive sa libération. Autrement, la libération deviendrait automatique, six mois après la date de la faillite. Encore une fois, cette procédure vise à minimiser les frais imputés à l'actif pour l'administration de la faillite. Ces procédures simplifiées s'appliquent également aux faillites des petites entreprises.

En ce qui concerne les plus grosses entreprises, nous avons introduit, dans le présent bill, des dispositions qui devraient aider le syndic à minimiser les frais d'une faillite complexe. La plupart des faillites complexes deviennent des affaires litigieuses. Dans toute faillite complexe et importante, il existe plusieurs points de litige. Aux termes de ce bill, le syndic a le pouvoir de régler de telles questions. Dans ce bill, comme aux termes de la Loi actuelle, le syndic est guidé par des inspecteurs, et ces derniers, qui sont des hommes d'affaire, peuvent conseiller au syndic de ne pas engager de procédures coûteuses; ils peuvent conseiller au syndic de régler les affaires litigieuses. C'est d'ailleurs ce qui se passe dans la plupart des cas. Très peu de cas dégénèrent en coûteuses affaires litigieuses. La plupart sont réglées par les syndics. La plupart de ces syndics de faillite sont des experts comptables, et ils veulent régler, plutôt que d'aller devant les tribunaux. Ils ont à leur disposition des avocats et des instructeurs pour les conseiller. Toutefois, tous les frais ne peuvent pas être éliminés, particulièrement dans le cas d'une faillite plus complexe. Il faut parfois faire appel à la cour.

**Le sénateur Manning:** Quel rôle votre service joue-t-il dans la nomination des syndics? Son approbation est-elle nécessaire pour nommer un syndic? Je suppose que la procédure normale veut que le principal créancier présente une demande pour que la société soit mise sous séquestre.

**M. Brazeau:** Il existe deux types de faillites, la faillite volontaire et la faillite involontaire. Presque 90 p. 100 de toutes les faillites commerciales sont volontaires bien qu'il arrive fréquemment que pareille faillite puisse être suscitée par un créancier menaçant de mettre l'entreprise sous séquestre. Dans le cas des faillites involontaires, le créancier qui fait la requête conclut un concordat avec un syndic professionnel, une personne détenant une licence délivrée par mon bureau, afin que ce dernier agisse au cas où une ordonnance de faillite serait rendue. Dans le cas d'une faillite volontaire, le débiteur ou son conseiller avertit habituellement qu'un avis de faillite doit être rempli et que les documents pertinents doivent être préparés par un syndic titulaire d'une licence. Ces documents sont ensuite transmis à mon bureau et si ces derniers sont remplis en bonne et due forme, le syndic qui a été choisi par le débiteur ou son conseiller sera nommé. Aux termes de la loi actuelle, la nomination est faite par le séquestre officiel tandis qu'aux termes du projet de loi elle sera faite par l'Administrateur, en tenant compte des désirs des créanciers. Nous respec-

[Text]

However, on receipt of the bankruptcy documents where a trustee is proposed, it is not our practice to call the creditors to find out if they have someone else in mind. That is the situation at present.

**Senator Manning:** I suppose it is correct to assume, particularly in the case of a large project, that the secured creditors, usually the first secured creditor, will move to have it put into receivership in order to protect their interests. It is understandable that they want to get top-flight professional people to handle the case; they want top-flight legal counsel, top-flight chartered accountants and so on. That is understandable from their standpoint. They are protecting their interests.

The reason for my question is that I wonder, in cases where they may apply to have a certain firm appointed as the receiver, if your office feels that, if the nature of the particular case is such that it really does not require an elaborate professional structure to take care of it, you would have the authority to say, "No. Wait a minute. That is excessive and unnecessary in the interests of the unsecured creditors. Let us cut that back a bit."

**Mr. Brazeau:** I should be a little more specific. My office only appoints the trustee in the case of a bankruptcy. That is usually after the secured creditor has himself appointed a receiver under a trust indenture or has requested the court to appoint a receiver or a receiver-manager. My office does not have any authority with respect to the appointment of the receiver or the receiver-manager acting on behalf of a secured creditor. But even if we had, I do not know that we could go so far as to say that a particular individual, acting in a large commercial enterprise, charges too much. It is up to the people who will be paying to make that statement. If there is a deficit in the realization of the assets, it is the secured creditors or unsecured creditors who will pay the fees of the trustee or the receiver or the agents and so on. They will be paid by somebody, and the act provides that while the debtor may choose a trustee to act, those creditors who will be paying that trustee can remove him and select somebody else at the meeting of creditors.

It would not be wise on the part of my office, or on the part of anyone for that matter, to say, "No, this individual charges too much." In a consumer bankruptcy, yes, I could see us intervening and saying, "Well, no, this case does not require that."

**Senator Connolly:** Will there not be a tariff for trustees as well as for receivers under the act?

**Mr. Brazeau:** Yes. There is a tariff, of course.

**Senator Connolly:** Is it a minimum tariff?

**Mr. Brazeau:** In the case of a commercial bankruptcy the tariff, under the present act, is 7 per cent of the realization. That is specified in the act.

**Senator Connolly:** That is to the trustee?

[Traduction]

terons naturellement les désirs des créanciers qui nous auront fait des suggestions.

Toutefois, sur réception des documents de faillite, lorsqu'un syndic est proposé, il n'est pas dans notre habitude de consulter les créanciers afin de savoir s'ils ont une autre personne à proposer. Telle est la situation à l'heure actuelle.

**Le sénateur Manning:** J'imagine qu'il est correct de supposer, surtout dans le cas d'un projet important, que les créanciers garantis, habituellement le principal créancier garanti, proposeront de mettre l'entreprise sous séquestre afin de protéger leurs intérêts. Il est compréhensible qu'ils désirent recourir aux services des personnes les plus compétentes pour s'occuper de l'affaire. Ils veulent des conseillers juridiques, des comptables agréés, etc, très compétents. C'est compréhensible de leur part. Ils protègent leurs intérêts.

Je pose cette question parce que je me demande, dans les cas où ils peuvent demander qu'une certaine entreprise soit nommée comme séquestre, si votre bureau estime que, si la nature d'un cas particulier est telle qu'il n'est pas vraiment nécessaire de faire appel à divers professionnels, «vous seriez autorisés à refuser. Ces mesures sont excessives et inutiles dans l'intérêt des créanciers garantis. Permettez-nous de faire quelques coupures.»

**M. Brazeau:** Je devrais être un peu plus précis. Mon bureau se contente de nommer le syndic en cas de faillite. Cela se fait habituellement après que le créancier garanti a lui-même nommé un séquestre dans le cadre d'un contrat de fiducie ou a demandé à la cour de nommer un séquestre ou un séquestre-gestionnaire. Mon bureau ne se voit conférer aucune autorité quant à la nomination du séquestre ou du séquestre-gestionnaire agissant au nom d'un créancier garanti. Mais même si nous y étions autorisés, je ne sais pas si nous pourrions aller jusqu'à dire qu'une personne en particulier travaillant dans une entreprise commerciale importante exige des honoraires trop élevés. C'est aux personnes qui paieront de le dire. S'il y a un déficit dans la réalisation de l'actif, ce sont les créanciers garantis ou non garantis qui paieront les honoraires du syndic, du séquestre, des agents, etc. Ils seront, de toute façon, rémunérés, et la loi prévoit même que si le débiteur peut choisir un syndic, les créanciers qui le paieront peuvent le refuser et le remplacer lors de l'assemblée des créanciers.

Il ne serait pas sage de la part de mon bureau, ou de la part de quiconque, de dire: «Non, cette personne exige des honoraires trop élevés». Dans une faillite de consommateurs, oui, je pourrais nous voir intervenir de la façon suivante: «Non, ce n'est pas nécessaire dans le cas qui nous occupe».

**Le sénateur Connolly:** La loi ne prévoira-t-elle pas un tarif pour les syndics comme pour les séquestres?

**M. Brazeau:** Oui. Il existe naturellement un tarif.

**Le sénateur Connolly:** S'agit-il d'un tarif minimum?

**M. Brazeau:** Dans le cas d'une faillite commerciale, aux termes de la Loi actuelle le tarif est de 7 p. 100 de la réalisation.

**Le sénateur Connolly:** Ce montant va au syndic.



[Text]

**Mr. Brazeau:** To the trustee. But that is rarely applied because there is another section that says that the trustee, or anyone, may apply to the court to have that amount varied up or down. Well, the trustee as a matter of course always applies automatically to have it increased so that his fee is based on his usual professional rate. Normally, it is based on the hours worked and the rate per hour, and he has to satisfy a registrar or taxing officer on the basis of time sheets that he or his staff have put in that time on the case.

**Senator Connolly:** When your office fixes the tariff, I assume it is done by regulation. Would you not have reference to the tariffs of the local law society, for example, or of the provincial law society or the chartered accountants in the province to determine the level at which you have these fees fixed?

**Senator Barrow:** There are no such tariffs for chartered accountants.

**Senator Connolly:** All right, then let us leave them out.

**Mr. Brazeau:** Under the present act there is a tariff for small bankruptcies. It was set in 1973 and it has not been changed since. The tariff is set at \$450. However, again the trustee can apply to the court to have a higher amount. That is not really the problem. The problem is in the other cases where the tariff is set in the act at 7 per cent. That is not realistic. Seven per cent is just not realistic and has not been applied for many years.

The officials apply their usual tariff that they use in their commercial practices or in the practice of the accounting profession. They have a system of recording time for them and their employees and everyone who works on the case. That is usually kept by computer, and at the end of the engagement the computer prints out a bill, as it were, and that is what the trustee will submit to the court for taxation purposes. Invariably, the court will allow the amount requested.

However, and this is important, in the present act and under this bill the creditors, who will be paying, have the opportunity to oppose that tariff, or the fee requested by the trustee. They have the opportunity to appear before the taxing officer to say that the trustee is charging too much having regard to the result.

**Senator Manning:** I would not want to leave the impression that I was quarrelling with the tariff fees, because I think those are pretty well standardized on the part of chartered accountants, lawyers and so on. Where I feel criticism arises, and sometimes it would appear to be legitimate criticism, is that it looks, on the surface at least, as though there were a tendency to drag the proceedings out for an unduly long time. While perhaps no one will quarrel with the hourly rate or the daily tariff or the fee that is charged, nevertheless, because it goes on for week after week that does lead to the astronomical costs involved. So it is more a question of speeding up the process and getting the thing done than it is of quarrelling with the fees. I think they are entitled to their regular fees. I do not argue against that.

[Traduction]

**M. Brazeau:** C'est exact. Mais cela s'applique rarement car un autre article stipule que le syndic ou toute autre personne peut demander au tribunal que le montant soit augmenté ou diminué. Évidemment, le syndic demande automatiquement une augmentation de façon que ses honoraires correspondent à son tarif professionnel habituel. On se fonde normalement sur le nombre d'heures de travail et le taux horaire. Le syndic doit aussi produire à un registraire ou à un agent de l'impôt des rapports qui indiquent le nombre d'heures que lui-même ou son personnel ont consacré à cette affaire.

**Le sénateur Connolly:** Lorsque votre bureau fixe le tarif, je présume qu'il procède par réglementation. Ne vous inspirez-vous pas, par exemple, du tarif des associations professionnelles locales ou provinciales d'avocats ou bien des comptables agréés de la province pour déterminer le niveau auquel ces honoraires devraient être fixés?

**Le sénateur Barrow:** Il n'y a pas de tarif du genre pour les comptables agréés.

**Le sénateur Connolly:** Très bien, mettons-les donc de côté.

**M. Brazeau:** La loi actuelle prévoit un tarif pour les petites faillites. Il a été établi en 1973 et n'a pas été changé depuis. Il est fixé à 450 dollars. Toutefois, ici encore, le syndic peut s'adresser à la cour pour faire hausser ce montant. Là n'est pas le problème. Il se pose dans les autres cas lorsque le tarif est fixé par la loi à 7 p. 100. Ce pourcentage n'est tout simplement pas réaliste et n'est pas appliqué depuis de nombreuses années.

Les syndics demandent le tarif qu'ils exigent habituellement dans leur pratique commerciale ou dans l'exercice de leur profession comptable. Ils ont un système qui leur permet d'enregistrer leur propre nombre d'heures de travail et celui de leurs employés et de tous ceux qui s'occupent de l'affaire. Les données sont habituellement confiées à un ordinateur et à la fin, l'ordinateur imprime une facture que le syndic soumettra à la cour aux fins de l'impôt. Invariablement, la cour acceptera le montant exigé.

Toutefois, et c'est un point important, dans la loi actuelle et dans le présent bill, les créanciers, soit ceux qui paieront, ont la possibilité de s'opposer à ce tarif ou aux honoraires demandés par le syndic. Ils peuvent comparaître devant l'agent d'impôt pour protester que le syndic exige un montant trop élevé, compte tenu des résultats.

**Le sénateur Manning:** Je ne voudrais pas donner l'impression que je remets en question les honoraires selon un certain tarif, parce qu'à mon avis, ils ont été très bien normalisés par les comptables agréés, les avocats, etc. On critique toutefois, et parfois à juste titre, le fait que superficiellement du moins il semble qu'on ralentisse ainsi indûment les procédures. Tandis que nul ne contestera peut-être le taux horaire ou le tarif journalier ou les honoraires qui sont imposés, il n'empêche que ces litiges se poursuivent pendant des semaines et entraînent des coûts astronomiques. Il s'agit donc bien plus d'accélérer le processus et de régler l'affaire que de contester les honoraires. Je crois qu'ils ont droit à leurs honoraires habituels. Je ne conteste pas ce fait.

[Text]

**Mr. Brazeau:** Sir, I have to agree; but when you get involved in litigation it does take a long time. I do not know if we can solve that problem in the Bankruptcy Act.

**Senator Cook:** Senator Manning, part of the trouble, as I know from when I was practising, is that nobody is pleased with a bankruptcy. Whenever a bankruptcy takes place people get hurt and they complain. Quite often their complaints are unfounded; there is no real ground for them. It is a psychologically difficult problem to handle, because when a bankruptcy takes place nobody is happy, no one is pleased, in the final analysis. Inevitably, there are charges of undue delay and of excessive fees; but such charges rarely stand up under close examination.

**The Chairman:** It becomes emotional.

**Senator Cook:** Yes.

**Mr. Brazeau:** Even then it is amazing how many cases are resolved and settled. If you started at the beginning to analyse the situation, you would undoubtedly conclude that there would never be any end to it, but in fact these things do resolve themselves. There are quite a few cases that would drag on and on in the courts, if the parties maintained their original positions, but they change.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, I should like to raise a rather narrow point concerning the draftsmanship in this income tax matter. The background paper says, at page 28:

Some of the special procedures include the following: income tax refunds resulting from the over-deduction of taxes at source do not vest in the trustee;

Well, that is quite all right, but the bill perhaps goes a good deal further than that. What about the case of a consumer debtor getting a refund in respect of previous years, which may be a substantial amount, or a taxpayer who is self-employed and who has made two or three rather heavy instalments, goes bankrupt in November, and gets back a substantial amount? I do not know if that is important enough or not, but it seems to me that the wording in (b) goes a good deal further than the statement in the background paper, which seems to refer only to over-deduction of taxes at source.

I do not know if that is a valid point or not, but it seems to me that there could be cases where the consumer debtor would profit if he knew things were going badly, and if he were self-employed, by making two or three substantial payments at the end of every March, June and September, going bankrupt in October and getting all these payments back.

**Mr. Brazeau:** I draw your attention to clause 160(1)(b). The clause reads as follows:

160. (1) Where a bankruptcy order is made in respect of an individual and the individual, before he ceases to be a bankrupt in accordance with subsection 230(1),

(a) earns an income at a rate in excess of five hundred dollars a month or such greater amount as may be prescribed, or

[Traduction]

**M. Brazeau:** Monsieur, je dois être d'accord avec vous, mais toute poursuite nécessite beaucoup de temps. Je ne sais pas si nous pouvons résoudre ce problème dans la Loi sur la faillite.

**Le sénateur Cook:** Sénateur Manning, une partie du problème, selon mon expérience dans ce domaine, réside dans le fait que nul n'est satisfait lors d'une faillite. En effet elle porte atteinte à des personnes qui se plaignent ensuite. Très souvent, leurs plaintes sont injustifiées. Il s'agit plutôt de régler un difficile problème psychologique, parce que lorsqu'une faillite survient, nul n'est content en fin de compte. Inévitablement, des accusations sont portées au sujet de retards indus et d'honoraires excessifs; mais ces accusations ne tiennent rarement plus après qu'elles ont été examinées de près.

**Le président:** L'émotivité entre en jeu.

**Le sénateur Cook:** Oui.

**M. Brazeau:** Il est même étonnant de constater le nombre de cas qui finissent par se régler. Au début, on pouvait difficilement entrevoir la fin, mais en fait, ces affaires se règlent d'elles-mêmes. Un assez grand nombre de cas pourraient s'éterniser devant les tribunaux, si les parties conservaient leur position initiale, mais elles la modifient.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, j'aimerais soulever un point plutôt secondaire au sujet de la rédaction concernant cette question d'impôt sur le revenu. Le document explicatif mentionne, à la page 29:

Parmi ces dispositions, mentionnons les suivantes: les remboursements d'impôt sur le revenu retenu à la source ne sont pas dévolus au syndic;

C'est bien joli, mais je pense que le projet de Loi va beaucoup plus loin que ça. Que faites-vous du consommateur-débiteur qui reçoit un remboursement au titre de certaines années antérieures—pouvant représenter un montant important—ou du contribuable qui travaille à son compte, a effectué deux ou trois versements importants, tombe ensuite en faillite en novembre et récupère un montant important. Je ne sais pas si c'est un point suffisamment important, mais il me semble que le libellé de l'alinéa b) va beaucoup plus loin que ne le fait le document explicatif, qui, semble-t-il, ne se rapporte qu'aux déductions excessives à la source.

Je ne sais pas si c'est un point valable ou non, mais il peut se présenter des cas où le consommateur-débiteur pourrait profiter de la situation, lorsqu'il sent que les choses tournent mal et qu'il travaille à son compte, tout simplement en versant deux ou trois acomptes provisionnels à la fin de mars, de juin et de septembre et en se déclarant ensuite en faillite en octobre, récupérant ainsi tous les paiements qu'il aura versés.

**M. Brazeau:** J'attire votre attention sur l'alinéa 160(1)b) qui s'énonce comme suit:

160. (1) Lorsqu'un particulier, entre la date de l'ordonnance de faillite rendue à son égard et la date où, conformément au paragraphe 230(1), il cesse d'être failli,

a) a un revenu supérieur à cinq cents dollars par mois ou à la somme plus élevée qui peut être prescrite, ou



## [Text]

(b) acquires property or earns income—

—“acquires property or earns income” includes a tax refund.

—in excess of that necessary to maintain a reasonable standard of living,

the court, on application, may make an order vesting in the trustee the whole or a part of such income or such property.

If there is an amount of significance—not \$50 or \$100, but a significant amount—and, of course, that would have to depend on what the trustee considers significant, the trustee has the option of going to court and saying, “This individual has come into some money which should be vested in the estate for distribution to the creditors.”

**Senator Cook:** Can the court make an order which goes against the act? The bill says, in clause 163(2)(b);

(b) any amount payable to the debtor pursuant to the Income Tax Act or any Act of a province relating to income taxes does not vest in the trustee;

Can the court make an order overruling that?

**Mr. Brazeau:** Yes, I think so. The bill says it does not vest by virtue of this clause. It does not vest in the trustee from the start. However, if a court, having regard to all of the facts of the case, decides that there is an amount sufficient to require distribution to the creditors, then it can make the order.

**Senator Cook:** Perhaps you are right, but just make a note of it.

**Mr. Brazeau:** Yes. Thank you.

**Senator Connolly:** I would have difficulty in assessing the position of a person in the case cited by Mr. Brazeau in respect of clause 160, where there is a refund actually paid. The mechanics of it are that the income tax department will send them a cheque for, say, \$2,000. The trustee can apply to the court and get that paid into the estate, but by the time the application is made, or by the time the trustee discovers this, it may be a little too late. The consumer has probably cashed the cheque and has perhaps spent the money. There is no way under this proposed legislation, I suppose, in which the trustee can put a stop order in with the income tax department, if he is aware of what the situation is, is there?

**Mr. Brazeau:** Yes. First of all, on the day of the bankruptcy, the trustee would know if there was a substantial tax refund coming. On that day he knows. On the same day, or the day after, he can apply to the registrar for an order. He can get the order and submit it to National Revenue and say, “The tax refund vests in me.” It can all be done in a matter of hours, literally, or it could.

**The Chairman:** Mr. Brazeau, I am not sure that we have got this thing in focus in the right way. Suppose a consumer becomes bankrupt. Clause 160 says:

## [Traduction]

b) acquiert des biens ou a un revenu—

—lorsque l'on dit: «acquiert des biens ou a un revenu», cela inclut un remboursement fiscal.

d'une valeur supérieure à ce qui est nécessaire au maintien d'un niveau de vie raisonnable,

la cour peut, sur demande, rendre une ordonnance investissant le syndic de la totalité d'une partie de ce revenu ou de ces biens.

S'il s'agit d'un montant suffisamment important, c'est-à-dire au delà de 50 ou \$100—et, bien entendu, cela dépendra de ce que le syndic considère comme important—ce dernier pourra se présenter en cour et soutenir que cette somme fait partie de l'actif à répartir entre les créanciers.

**Le sénateur Cook:** La cour peut-elle rendre une ordonnance qui aille à l'encontre de la loi? Le projet de loi stipule, à l'alinéa 163(2)b):

b) ne sont pas dévolues au syndic les sommes payables au débiteur en conformité de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou d'une loi d'une province relative à l'impôt sur le revenu;

La cour peut-elle aller à l'encontre de cette disposition?

**M. Brazeau:** Je pense que oui. Le bill dit qu'il ne fait pas de dévolutions en vertu de cet alinéa. Le syndic n'est pas investi dès le départ. Toutefois, si un tribunal, considérant tous les tenants et l'aboutissant de l'affaire, décide que le montant est suffisamment important pour qu'il y ait lieu de le répartir entre les différents créanciers, il pourra rendre une ordonnance.

**Le sénateur Cook:** Vous avez peut être raison, mais vous en prenez tout de même note.

**M. Brazeau:** Entendu.

**Le sénateur Connolly:** J'ai du mal à imaginer la situation d'une personne qui se trouverait dans le cas cité par M. Brazeau concernant l'article 160, c'est-à-dire lorsque le remboursement est versé. Le service de l'impôt sur le revenu enverra un chèque, disons, de 2,000 dollars. Le syndic peut alors demander au tribunal que ce montant soit versé à l'actif, mais le temps de faire la demande, ou le temps qu'il s'aperçoive de la situation, il sera peut-être trop tard. En effet, le consommateur aura déjà probablement touché le chèque et dépensé l'argent. Sauf erreur, le projet de loi ne prévoit pas que le syndic, s'il est au courant de la situation, puisse demander au fisc de ne pas verser le remboursement au failli.

**M. Brazeau:** Tout d'abord, le jour même de la faillite, le syndic saura si le failli attend un important remboursement fiscal. Le même jour, où le jour d'après, il peut s'adresser au registraire pour obtenir une ordonnance. Il peut donc obtenir l'ordonnance et la présenter au ministère du Revenu national comme preuve que le remboursement fiscal lui est dévolu. Tout cela peut, ou devrait pouvoir, se faire en quelques heures.

**Le président:** Monsieur Brazeau, je ne suis pas sûr que nous ayons posé le problème de la bonne façon. Supposons qu'un consommateur fasse faillite. L'article 160 stipule:

*[Text]*

160. (1) Where a bankruptcy order is made in respect of an individual and the individual, before he ceases to be a bankrupt in accordance with subsection 230(1),

(a) earns an income at a rate in excess of five hundred dollars a month or such greater amount as may be prescribed, or

(b) acquires property or earns income in excess of that necessary to maintain a reasonable standard of living,

the court, on application, may make an order vesting in the trustee the whole or a part of such income or such property.

Now, that appears to be limited to a case where a consumer—an individual—has a bankruptcy order against him; in other words, he becomes a bankrupt. The case I was trying to distinguish, however, was the one in which a consumer never gets to the stage of being a bankrupt, and never gets to the stage where there is a bankruptcy order against him—in other words, he proposes an arrangement. In those circumstances, the tax refund become his property, is that not correct?

**Mr. Brazeau:** Yes; but the special problem of the tax refund is caused by a section in the Income Tax Act which states something to the effect that in the case of a person who goes bankrupt—not who makes an arrangement—in any year, his taxation year ends on the date that he goes bankrupt, and a tax return is due for that part of the year. Furthermore, he is entitled, for that part of the year, to a full year's personal exemption. This automatically creates a tax refund, because if he goes bankrupt on June 30, let us say, and earns income at the rate of \$1,000 a month and had taxes deducted by his employer on the basis that he was earning \$1,000 a month, and would be earning that for the full year, with personal exemptions of, say, \$4,000 or \$5,000 for one year, he has an income of \$6,000, with personal exemptions for a full year of \$5,000, and so he gets a whopping tax refund because of that section in the Income Tax Act. This, sir, applies to the bankrupt. It does not apply to the consumer, or anyone who makes an arrangement. Therefore, the problem does not exist in those circumstances.

**The Chairman:** I do not know of anybody who said there was a problem. What I was saying was not that at all. I was talking about the situation of a consumer arrangement in terms of which the consumer never becomes a bankrupt. Yet the consumer, if there is a tax refund coming, is the only one who has a right to it.

**Mr. Brazeau:** That is correct. Like all other assets, when a consumer makes a proposal or arrangement with his creditors—and that is the purpose of making an arrangement, rather than going bankrupt—he keeps his assets; and if he proposes by means of an arrangement to pay his creditors, say, 50 cents on the dollar, or \$100 a month for three years, and the day after that arrangement is accepted by the creditors he inherits \$100,000, or wins Loto Canada and becomes a millionaire, he does not have to pay the balance. He has made a contract with his creditors to pay 50 cents on the dollar, and

*[Traduction]*

160. (1) Lorsqu'un particulier, entre la date de l'ordonnance de faillite rendue à son égard et la date où, conformément au paragraphe 230(1), il cesse d'être failli,

a) a un revenu supérieur à cinq cents dollars par mois ou à la somme plus élevée qui peut être prescrite, ou

b) acquiert des biens ou a un revenu d'une valeur supérieure à ce qui est nécessaire au maintien d'un niveau de vie raisonnable,

la cour peut, sur demande, rendre une ordonnance investissant le syndic de la totalité ou d'une partie de ce revenu ou de ces biens.

Ces dispositions ne semblent s'appliquer qu'à un consommateur, ou particulier, à l'égard duquel une ordonnance de faillite a été rendue; en d'autres termes, celui-ci devient failli. J'ai toutefois tenté d'attirer l'attention sur un cas pour lequel un consommateur ne deviendrait pas failli et ne verrait pas une ordonnance de faillite rendue à son égard; il peut dans ce cas faire une proposition concordataire. Dans ces circonstances, le remboursement d'impôt lui revient, n'est-ce pas?

**M. Brazeau:** Oui, mais le problème entourant le remboursement d'impôt provient du fait qu'un article de la Loi de l'impôt sur le revenu stipule que pour une personne qui fait faillite une année donnée—non pas une proposition concordataire—l'année d'imposition se termine à la date de la faillite et un remboursement d'impôt est payable pour cette partie de l'année. En outre, le failli a droit, pour cette partie de l'année, à une exemption personnelle portant sur une année complète. Il obtient automatiquement un remboursement d'impôt, car si la personne déclare faillite le 30 juin, par exemple, et qu'elle gagne \$1 000 par mois tandis que son employeur déduit l'impôt en supposant qu'elle gagnera \$1 000 par mois pendant toute l'année, en admettant que cette personne ait droit à des exemptions personnelles de \$4 000 ou \$5 000 par année pour un salaire de \$6 000, elle obtiendra un remboursement d'impôt considérable grâce à cet article de la Loi de l'impôt sur le revenu. Ces dispositions s'appliquent au failli et non pas au consommateur ni à quiconque fait une proposition concordataire. Par conséquent, le problème ne se pose pas aussi clairement dans ces circonstances.

**Le président:** A ma connaissance, personne n'a dit qu'il y avait un problème. Je n'ai rien dit de tel, en tout cas. Je parlais d'une proposition concordataire que pourrait faire un consommateur et aux termes duquel il ne ferait pas faillite. S'il y a un remboursement d'impôt, le consommateur est le seul qui y ait droit.

**M. Brazeau:** C'est exact. Lorsqu'un consommateur fait une proposition à ses créanciers—de là l'utilité du concordat par rapport à la faillite—il conserve ses biens; et s'il propose par voie de concordat de rembourser à ses créanciers la moitié de ses dettes ou \$100 par mois pendant trois ans, et si le lendemain il hérite de \$100 000 ou gagne à la Loto Canada et devient millionnaire, il n'a pas à verser le solde. Il s'est engagé envers ses créanciers à payer la moitié de ses dettes et les créanciers sont liés par ce contrat. Il se dégage de toute responsabilité en respectant les exigences du contrat. Tout ce



[Text]

the creditors are going to be held to that contract. He is discharged of all his liabilities after meeting the terms of that contract. Anything that comes his way as additional income, or additional assets, after the date the arrangement was accepted, is his good fortune. That is not so in the case of a bankrupt, however. In a bankruptcy the trustee, by virtue of clause 160, may obtain, by going to court, an order for the vesting in himself of this surplus income, or gain, or assets.

**Senator McIlraith:** It is an after-acquired asset.

**Mr. Brazeau:** Exactly, sir.

**Senator Cook:** I am not convinced, but I am not going to argue about it.

**The Chairman:** Right when we think we have it straightened out, then we bring in the bankrupt situation. We are clear on that, and I think we are also clear on what happens if the consumer ends up with less than being a bankrupt. If there is an arrangement, the assets are his, except to the extent that he committed them on a proposal.

**Mr. Brazeau:** Exactly.

**The Chairman:** And to the extent that he has committed them on a proposal, he can be held to pay and to meet that proposal, and if he does not, then he automatically becomes a bankrupt, isn't that right?

**Mr. Brazeau:** Not automatically,

**The Chairman:** Well, pretty close to it.

**Senator Cook:** Inevitably.

**Mr. Brazeau:** You are right, the creditors can ask that a bankruptcy order be issued.

**The Chairman:** Yes. Senator Connolly, have we succeeded in straightening that out?

**Senator Connolly:** Well, I think so, Mr. Chairman. The problem that really bugged me at the beginning was the use of a tax refund by making it available to the man who was in financial difficulties rather than to the creditors of that man, but the latter part of the explanation makes this clear. In any event, I suppose the creditors would know that that was one of the sources of money he would have to pay up on the arrangement that was set.

**The Chairman:** In regard to Senator Manning's concern on the question of costs, it is difficult, to be too specific because if there is a bankruptcy—and it depends on the importance of the bankruptcy what questions are involved, what assets are involved, what work is entailed in the liquidation, and the time you spend—and if they send a bill that is not satisfactory to the creditors, the trustee or the lawyer for the estate, they can dispute it in court.

**Senator Cook:** And sometimes a lot depends upon the co-operation of the bankrupt. If the bankrupt does not co-operate and is a bit slippery and so forth, even though the investigation does not prove to be fruitful, it can take a long time.

[Traduction]

qu'il gagne comme revenu additionnel après la date du concordat lui appartient. Ce n'est toutefois pas ce qui se passe dans le cas d'un failli. En cas de faillite, le syndic, aux termes de l'article 160, peut, en s'adressant à un tribunal, obtenir une ordonnance par laquelle ces revenus ou gains additionnels lui seront versés.

**Le sénateur McIlraith:** Il s'agit de biens acquis.

**M. Brazeau:** Exactement.

**Le sénateur Cook:** Je ne suis pas convaincu mais restons-en là.

**Le président:** Quand nous pensons avoir éclairci la question, le problème de la faillite surgit. Nous nous faisons bien comprendre et je crois que nous avons également expliqué clairement ce qui se passe lorsqu'un consommateur obtient moins que s'il avait fait faillite. S'il y a concordat, les actifs lui reviennent, sauf s'il a promis de les céder aux termes de la proposition concordataire.

**M. Brazeau:** Exactement.

**Le président:** Et s'il s'est engagé de cette façon, il peut être tenu de payer, et s'il omet de le faire, il devient automatiquement failli, n'est-ce pas?

**M. Brazeau:** Cela ne se fait pas automatiquement.

**Le président:** Mais presque.

**Le sénateur Cook:** Inévitablement.

**M. Brazeau:** Vous avez raison, les créanciers peuvent demander que l'ordonnance de faillite soit rendue.

**Le président:** Oui. Sénateur Connolly, avons-nous réussi à élucider la question?

**Le sénateur Connolly:** Je le pense, monsieur le président. Ce qui me préoccupait au départ, c'était l'utilisation du remboursement d'impôt qu'on remettait au contribuable en difficulté financière plutôt qu'à ses créanciers, mais la dernière partie de l'explication dissipe mes doutes. En tout état de cause, les créanciers sauront que ce remboursement d'impôt constitue l'une des sources des fonds que le contribuable devra déboursier aux termes du concordat.

**Le président:** En ce qui concerne les préoccupations du sénateur Manning à propos des coûts, on peut difficilement être trop précis, car en cas de faillite, tout dépend de l'importance des sommes et des intérêts en cause, des mesures et du temps que nécessite la liquidation, etc.; si le résultat n'est pas satisfaisant pour les créanciers, pour le syndic ou pour l'avocat chargé de l'actif, ils peuvent le contester en justice.

**Le sénateur Cook:** Parfois, la collaboration du failli a son importance. S'il ne coopère pas, s'il se dérobe, la faillite peut traîner en longueur, indépendamment des résultats de l'enquête.

[Text]

**The Chairman:** Sometimes the bankrupt is not a willing bankrupt. Frequently, he is not a co-operative bankrupt.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, it seems to me, listening to the questions and answers, that there may have been a part of the concern expressed by Senator Manning that was not perhaps put in adequate perspective, and that is the use of the administrator in the arrangement procedure under this new act, the extension of the use of that procedure which really, in its thrust—

**The Chairman:** Can I add a question to that one? Does the bill provide that the proposal which a consumer makes will contain as well an estimate of what the trustee's fees and the lawyer's fees shall be?

**Mr. Brazeau:** In the case of a consumer debtor the fees will be by tariff, and everyone will know about it. This has not been determined, but in all likelihood, it will be a percentage of the distribution to the creditors.

**Senator Barrow:** It does not say that in the bill though.

**Mr. Brazeau:** No, but it would be established by regulation, and I mentioned yesterday it would be established having regard to the practitioners, what their costs are, and the estimate of time involved.

**Senator McIlraith:** But the thrust of that whole procedure—the new powers of the administration, the new delineation of his office, the arrangements and the concept of the consumer debtor which, as defined, seems to be an unusual choice of language—is to tend to minimize the costs of these insolvent persons.

**Mr. Brazeau:** Very definitely.

**The Chairman:** I am not sure that it does that.

**Senator McIlraith:** That part of it was not emphasized or brought into perspective, if I may say so, in answering some of the inquiries of Senator Manning.

**Mr. Brazeau:** Excuse me, but I mostly interpreted your concerns as relating to the business bankruptcy, and even then before the bankruptcy, the receivership aspect where the secured creditor came in and appointed high-priced help, a battery of accountants and lawyers, eating away at the assets. I presume that was your concern rather than the consumer debtor.

**Senator Manning:** I am not quarrelling with you as to the type of individual to handle the project, but the process is what bothers me. It is dragging on and on, and to an outsider looking at the case it is hard to understand why it should take six months to do something that would normally take 30 days.

**The Chairman:** Senator Manning, the Superintendent of Bankruptcy and his office must have the authority under this bill, as they must have under the present law, to be able to intervene at any time and determine whether the administration by the trustee is going on properly or not, is that not correct?

[Traduction]

**Le président:** Parfois, la faillite est prononcée contre le gré du failli. On peut même dire que celui-ci ne collabore que rarement.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, il me semble, d'après les questions et les réponses, qu'il se peut qu'une partie des préoccupations exprimées par le sénateur Manning n'aient pas été envisagées sous une bonne perspective; je veux parler du recours à l'administrateur dans la procédure de concordat prévue par cette nouvelle loi, et de l'extension du recours à cette procédure qui, par sa portée . . .

**Le président:** Puis-je ajouter quelque chose à cette question? Le bill prévoit-il que la proposition concordataire que peut faire un consommateur contient également une estimation de ce que seront les honoraires du syndic et de l'avocat?

**M. Brazeau:** Dans le cas d'un consommateur-débiteur, les honoraires seront fixés par tarif, et chacun pourra les connaître. Le tarif n'a pas encore été fixé, mais selon toute vraisemblance, il s'agira d'un pourcentage de la somme distribuée aux créanciers.

**Le sénateur Barrow:** Cependant, cela ne figure pas dans le bill.

**M. Brazeau:** Non, mais on pourrait l'établir par règlement, et j'ai indiqué hier qu'on demanderait la collaboration de spécialistes, et qu'on procéderait en fonction de leurs coûts et du temps qu'ils doivent consacrer à l'affaire.

**Le sénateur McIlraith:** Mais toute cette procédure, les nouveaux pouvoirs de l'administrateur, le concordat et la notion de consommateur-débiteur qui, selon la définition du bill, semblent constituer un choix de termes inhabituel, ont pour effet de minimiser les coûts supportés par les personnes insolvables.

**M. Brazeau:** Absolument.

**Le président:** Je n'en suis pas certain.

**Le sénateur McIlraith:** Une partie de ces éléments n'est pas apparue très clairement dans les réponses à certaines questions soulevées par le sénateur Manning.

**M. Brazeau:** Veuillez m'en excuser, mais j'ai pensé que vos préoccupations concernaient les faillites commerciales et même dans ce cas, avant la faillite, je pensais que vous vous préoccupiez, plutôt que du consommateur-débiteur, du cas du séquestre où le créancier garanti s'assure une aide moyennant des sommes très élevées, et où un escadron de comptables et d'avocats dilapident l'actif de la faillite.

**Le sénateur Manning:** Il se pourrait, je n'en disconviens pas, que certains individus agissent ainsi, mais ce qui m'inquiète, c'est cette procédure. Elle traîne en longueur; comment justifier qu'on met six mois à faire quelque chose qui, normalement, ne devrait prendre que 30 jours?

**Le président:** Sénateur Manning, il me semble qu'en vertu de ce bill, comme en vertu de la Loi actuellement en vigueur, le surintendant des faillites et son service sont en mesure d'intervenir en tout temps pour vérifier si une affaire confiée à un syndic progresse normalement ou non; ne pensez-vous pas?



[Text]

**Mr. Brazeau:** Yes. Our responsibility—

**Senator Cook:** Have you any right to intervene in the taxation of accounts?

**Mr. Brazeau:** I can intervene.

**Senator Cook:** In the case where Senator Manning referred to creditors being generally aggrieved in a commercial bankruptcy, have they any remedy at all under this act for accounts to be taxed?

**Mr. Brazeau:** Yes, by all means in all cases, even in the case of a receivership under this act, which is not purported to deal with the whole range of receivership problems, a creditor who feels aggrieved by the costs involved in administering receiverships can apply to the court and have the receiver present his accounts and explain himself before the court.

**Senator Barrow:** I thought the receiver did not receive anything until the registrar taxed his accounts.

**Mr. Brazeau:** It is mentioned, I believe, under section 38 that he may receive advances—

**Senator Barrow:** He may receive advances.

**Mr. Brazeau:** ... in a manner that will be prescribed by regulations.

**Senator Barrow:** But his fees are not settled until his accounts are ready to be passed?

**Mr. Brazeau:** That is right. Usually that is at the very end.

**Senator Barrow:** And at that time the creditors can intervene?

**Mr. Brazeau:** That is right.

**Senator Cook:** Section 37 says no payment before taxation.

**The Chairman:** Senator Manning, although we should not have to assume it, there are provisions in the bill, and in the present law, under which you can find procedures either by alerting the Superintendent of Bankruptcy, or the Registrar, or by going to court. All these procedures, of course, involve money. But if anybody is going to work in connection with a bankrupt situation, he wants to be sure he is going to get paid. That is a reasonable position.

**Senator Cook:** There are provisions against exorbitant charges under section 37 because you can get taxation.

**The Chairman:** I would expect that the Superintendent of Bankruptcy, with his general supervisory authority, can move into the proceedings at any time, is that right?

**Mr. Brazeau:** Definitely, in every case that is before a court.

**Senator Cook:** With the experience that they have in the administration of estates, they are probably the best judge of the value of the services which have been rendered.

**Mr. Brazeau:** That is right, and a feature that we introduced, Senator Manning, to help in a protracted administration, is that the trustee, by law, has to report annually to all the creditors, accounting for his administration, which

[Traduction]

**M. Brazeau:** Oui. Nous avons la responsabilité—

**Le sénateur Cook:** Existe-t-il une procédure d'imposition des comptes?

**M. Brazeau:** Je pense intervenir.

**Le sénateur Cook:** Dans le cas évoqué par le sénateur Manning où des créanciers sont lésés dans une faillite commerciale, le projet de loi leur donne-t-il un recours pour obtenir l'imposition des comptes?

**M. Brazeau:** Oui, dans tous les cas, même dans le cas du séquestre, et bien que ce projet de loi ne vise pas à traiter tous les problèmes de la mise sous séquestre, mais un créancier qui s'estime lésé par les coûts qu'implique l'administration de la mise sous séquestre peut s'adresser au tribunal, obtenir production du compte du séquestre et s'expliquer devant le tribunal.

**Le sénateur Barrow:** Je pensais que le séquestre ne recevait rien avant que le registraire ne taxe ses comptes.

**M. Brazeau:** Je crois que selon l'article 38, il peut recevoir des avances.

**Le sénateur Barrow:** Il peut recevoir des avances.

**M. Brazeau:** Comme le prévoit le règlement.

**Le sénateur Barrow:** Mais ses honoraires ne sont-ils pas établis que lorsque ses comptes sont acceptés?

**M. Brazeau:** C'est vrai, normalement c'est à la toute fin.

**Le sénateur Barrow:** Et à ce moment là les créanciers peuvent intervenir?

**M. Brazeau:** Oui.

**Le sénateur Cook:** L'article 37 stipule qu'il ne peut y avoir de paiement avant prélèvement des taxes.

**Le président:** Sénateur Manning, bien que cela aille de soit, le projet de loi et la loi actuellement en vigueur comportent des clauses prévoyant des procédures qui font appel au Surintendant des faillites, au registraire ou au tribunal. Toutes ces procédures, bien sûr, entraînent des dépenses. Cependant, si une personne doit s'occuper de quelque façon d'une faillite, elle tient à être payée. C'est un point de vue raisonnable.

**Le sénateur Cook:** L'article 37 comporte une clause de protection contre les frais exorbitants, grâce à la taxation.

**Le président:** Je suppose que le Surintendant des faillites, avec son pouvoir général de surveillance, peut intervenir en tout temps, n'est-ce pas?

**M. Brazeau:** Bien sûr, pour toutes les affaires soumises au tribunal.

**Le sénateur Cook:** Compte tenu de l'expérience qu'ils ont dans la gestion des actifs, ils sont probablement les mieux placés pour juger de la valeur des services rendus.

**M. Brazeau:** Vous avez raison. Nous avons introduit une caractéristique, sénateur Manning, pour faciliter cette gestion prolongée. Le syndic doit, selon la loi, faire rapport annuellement à tous les créanciers de sa gestion; ce rapport doit être

[Text]

implies—and, again, the report will be by form prescribed—having to explain why it is taking so long. We assume that when the trustee writes his fifth annual report he will be a little embarrassed and will be afraid of getting opposition to the taxation of his fees if he carries on too long.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, the Superintendent mentioned the figure of 7 per cent. I am wondering whether that is mentioned anywhere in the bill now.

**Mr. Brazeau:** That is the percentage under the present act, senator. Under this bill, there is no percentage set; it will be set by tariff.

**The Chairman:** And the tariff will be in the regulations?

**Mr. Brazeau:** Yes, and it will be developed in consultation with the practitioners.

**The Chairman:** If there are no other questions, that concludes our meeting for this afternoon.

I should remind honourable senators that we meet tomorrow morning at 9.30 on the bank bill, at which time our chief witnesses will be from the Canadian Bankers' Association. Their brief, which has already been sent to members of the committee, deals with financial leasing, and it does so in a very important way. There has been considerable activity on behalf of the automotive dealers in connection with this question.

In addition to that, the Canadian Bankers' Association will also deal with the matter of a subsidiary company being used by banks in order to invest in residential mortgage loans. There is, of course, no limit on the amount of money that a bank may, through a subsidiary, invest in residential mortgages. That is something that has agitated Senator Cook for some time.

**Senator Cook:** No doubt I will be converted.

**The Chairman:** The meeting will now adjourn.  
The committee adjourned.

[Traduction]

fait de la façon prescrite, ce qui sous-entend que le syndic doit expliquer pourquoi le règlement de l'affaire prend autant de temps. Nous supposons que, lorsque le syndic écrira son cinquième rapport annuel, il sera un peu gêné et craindra que l'on ne s'oppose à la taxation de ses honoraires si l'affaire se poursuit trop longtemps.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, le surintendant a donné le chiffre de 7 p. 100. Je me demande si ce chiffre est précisé dans le projet de loi.

**M. Brazeau:** C'est le pourcentage fixé en vertu de la présente loi, monsieur le sénateur. Dans ce projet de loi, il n'y a pas de pourcentage établi. Il sera fixé par tarif.

**Le président:** Et le tarif sera incorporé au règlement?

**M. Brazeau:** Oui, et le règlement sera rédigé en consultation avec des spécialistes.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions, nous mettrons ici fin à notre réunion de cet après-midi.

J'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que nous nous rencontrerons demain matin à 9 h 30 pour discuter du projet de loi sur les banques et que nous recevrons l'Association des banquiers canadiens. Le mémoire de l'Association, qui a déjà été envoyé aux membres du Comité, porte principalement sur le crédit-bail financier. Les concessionnaires de marques d'automobile se sont considérablement agités à ce sujet.

Le mémoire de l'Association des banquiers canadiens traite également de l'utilisation par les banques des filiales pour investir dans les prêts hypothécaires résidentiels. Évidemment, la limite n'est pas fixée quant au montant qu'une banque peut, par l'entremise d'une filiale, investir dans les prêts hypothécaires résidentiels. C'est une question qui préoccupe le sénateur Cook depuis quelque temps.

**Le sénateur Cook:** L'Association réussira certainement à me convaincre.

**Le président:** La séance est maintenant levée.  
Le comité suspend ses travaux.

















*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. J. B. Brazeau, Superintendent of Bankruptcy;  
Mr. Yves Pigeon, Assistant Superintendent of Bankruptcy.

*Du ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. J. B. Brazeau, surintendant des faillites;  
M. Yves Pigeon, surintendant adjoint des faillites.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente deuxième législature 1980

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, May 15, 1980

Le jeudi 15 mai 1980

Issue No. 3

Fascicule n° 3

**First Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-6, "Banks and Banking  
Law Revision Act, 1980".

**Premier fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-6, «Loi de 1980 remaniant la  
législation bancaire».



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

# ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-6, intituled: “An  
Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings  
Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the  
Canadian Payments Association and to amend other Acts  
in consequence thereof”, in advance of the said Bill  
coming before the Senate, or any matter relating thereto;  
and

That the papers and evidence received and taken on the  
subject in the three preceding sessions be referred to the  
Committee.

The question being put on the motion; it was—  
Resolved in the affirmative.”

# ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'ho-  
norable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du  
commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-6,  
intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant  
la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur  
la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne  
des paiements et apportant à certaines autres lois des  
modifications corrélatives», avant que ce bill et les ques-  
tions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat; et

Que les témoignages entendus et les documents recueil-  
lis sur le sujet au cours des trois sessions précédentes  
soient déférés au comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 15, 1980

[Text]

(6)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:35 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-6, "Banks and Banking Law Revision Act, 1980".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Austin, Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Flynn, Hays, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Roblin and Walker. (15)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff: Mr. John F. Lewis.

## WITNESSES:

*Canadian Bankers' Association:*

Mr. Robert M. MacIntosh, President-Designate;

Mr. David A. Lewis, Member of the Executive Council, Senior Vice-President, Canadian Imperial Bank of Commerce;

Mr. Gilles Mercure, Executive Vice-President, National Bank of Canada;

Mr. R. G. Hunkin, President, Roylease Ltd.

The Committee proceeded directly to the examination of the witnesses, assisted therein by Mr. John F. Lewis.

At 12:05 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

*ATTEST:*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 15 MAI 1980

[Traduction]

(6)

Conformément à la motion de l'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des Banques et du Commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour étudier:

La teneur du bill C-6, «Loi de 1980 remaniant la législation bancaire».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Austin, Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Flynn, Hays, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Roblin et Walker. (15)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif: M. John F. Lewis.

## TÉMOINS:

*L'Association des banquiers canadiens:*

M. Robert MacIntosh, président délégué;

M. David A. Lewis, membre du Conseil exécutif et vice-président sénior de la Banque canadienne Impériale de Commerce;

M. Gilles Mercure, vice-président exécutif, Banque nationale du Canada;

M. R. G. Hunkin, président, Roylease Ltd.

Le Comité entreprend directement l'examen des témoins avec l'aide de M. John F. Lewis.

A 12 h 05, le Comité suspend ses travaux, jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier intérimaire du Comité*

Denis Bouffard

*Acting Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 15, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-6, to revise the Bank Act to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payment Association and to amend other Acts in consequence thereof.

**The Hon. Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we have with us representatives of the Canadian Bankers' Association. On my immediate right is Mr. Robert MacIntosh. He has been with us on earlier occasions. His position now is that of President-Designate of the Canadian Bankers' Association. Mr. David Lewis, who is the Senior Vice-President of the Canadian Imperial Bank of Commerce, is on Mr. MacIntosh's right. On Mr. Lewis' right is Mr. Gilles Mercure who is the Executive Vice-President of the Banque Nationale du Canada. He has been here a number of times before. Then, finally, we have Mr. Bradley Crawford, of the legal advisers to the association.

We have received a submission from the Canadian Bankers' Association. We have no opening statement, and we do not need one. The subject matters that we were going to talk about this morning were: first, financial leasing; secondly, residential mortgages, particularly the position of the proposed subsidiary company and the authority it would have; and, thirdly, the extension of section 88 in the new clause 178 of the bank bill that is before us. That will keep us moving along this morning.

Mr. MacIntosh, I think you are going to open the proceedings on behalf of the association, and those are the guidelines. Representations have been made by the automotive dealers, and some of those representations have been submitted to this committee by way of a sort of general distribution, not a particular distribution.

One of the representations they have made is that if the Canadian Bankers' Association exercises this authority that will put the dealers out of business. I think, therefore, in the beginning, since you have developed this aspect in your submission, indicating the various types of financial leasing, and indicating the organizations that make use of one or the other of these types, perhaps you had better start with that, unless you have other plans. I do not want to interfere with your presentation.

**Mr. Robert M. MacIntosh, President-Designate, the Canadian Banker's Association:** No. That is fine, Mr. Chairman. We recently produced a document on the role of the chartered banks in vehicle leasing which was dated April 28, and I believe that was circulated to all members of the Senate and the House of Commons. Our reason for having written this is that we are concerned about the extent to which the Federation of Automobile Dealers Associations, or FADA, and others, have been mounting a campaign in Ottawa against the participation of banks in financial leasing. Our position is

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 15 mai 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la Loi sur les banques modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

**L'honorable Salter A. Hayden** (*Président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, ce matin, nous accueillons des représentants de l'Association des banquiers canadiens. A ma droite, M. Robert MacIntosh. Il a déjà témoigné devant notre Comité. Il est maintenant président désigné de l'Association des banquiers canadiens. M. David Lewis, vice-président de la Banque Canadienne Impériale de Commerce, est assis à la droite de M. MacIntosh et à sa droite se trouve M. Gilles Mercure, vice-président exécutif de la Banque Nationale du Canada, qui a témoigné devant nous à plusieurs reprises. Enfin, M. Bradley Crawford, du bureau des conseillers juridiques de l'Association.

Les représentants de l'Association des banquiers canadiens présenteront un exposé même si aucune déclaration préliminaire ne sera faite. Nous pouvons nous en passer. Les questions à l'étude ce matin comprendront le crédit-bail financier, les hypothèques résidentiels, particulièrement en ce qui concerne la proposition d'une filiale et les pouvoirs qui lui seraient conférés, et l'extension de l'ancien article 88, devenu l'article 178 du projet de loi sur les banques que nous avons devant nous. Voilà qui nous tiendra occupés toute la matinée.

Monsieur MacIntosh, vous allez, je crois, ouvrir le débat au nom de l'Association; en voici les grandes lignes. Les concessionnaires de l'industrie automobile ont formulé des doléances dont certaines ont été présentées au Comité de manière générale.

Une des craintes exprimées est la suivante: si l'Association des banquiers canadiens exerçait le pouvoir qui lui est conféré, elle conduirait les concessionnaires à la faillite. J'estime donc, à ce stade initial des travaux, que vous pourriez peut-être aborder cette question que vous avez soulevée dans votre mémoire et qui porte sur les divers genres de crédit-bail financier et sur les organisations qui les utilisent, à moins bien sûr que vous n'ayiez d'autres plans. Je ne veux pas intervenir dans votre présentation.

**M. Robert M. MacIntosh, président désigné, Association des banquiers canadiens:** Non. Cela me convient, monsieur le président. Nous avons publié un document en date du 27 avril sur le rôle des banques à charte en matière de crédit-bail et je crois en avoir fait parvenir des exemplaires à tous les membres du Sénat et de la Chambre des communes. Si nous avons publié ce document, c'est que nous nous préoccupons des répercussions qu'aura la campagne menée à Ottawa par la Federation of Automobile Dealers Associations, ou FADA, et par d'autres, contre la participation des banques au crédit-bail



## [Text]

simply that financial leasing is a legitimate financial activity for chartered banks to engage in, and is in fact no different from the financial leasing that is performed by a long list of specialized financial leasing companies. We have listed the top 25 of those in the back of our brief. As it happens, many of these are subsidiaries of foreign-owned financial corporations, and our first position is, why should Canadian institutions—Canadian chartered banks—be prevented from competing in an industry where there are already subsidiaries of foreign-owned companies performing the very same activity?

The financial leasing which specialized lessor companies do is the very same sort of leasing that we propose to do. It is fleet leasing, and large ticket leasing. It does not involve ownership of the vehicle at the end of the lease transaction. It does not involve participating in the residual value of the vehicle at the end of the lease.

In the different types of leases which the chairman has alluded to, the main distinction to be made is with regard to the closed end type of leasing which an automotive dealer does. A closed end lease provides the vehicle to a customer for a specific period—say 24 or 36 months. At the beginning of the contract the cost to the lessee takes into account an assumed normal residual value at the termination of the lease, so that the individual person leasing that car from the automotive dealer pays a monthly rate of costs which incorporates the cost of the vehicle, the amortization of the vehicle and the financial charges, and, at the end of that lease, the lessee is free. It is none of his affair any more, and it goes back on to the automotive dealer, who is in that business. If the residual value of the car, therefore, at the end of the lease, differs from what was assumed in the contract, that is the dealer's liability. In other words, the automotive dealer has a liability, a risk factor, at the end of the lease, which is the way the business is done pretty well all over North America, and that is the way the automotive dealers do it.

The important point, therefore, is that the residual value, the risk of the value of the vehicle being different from what was assumed at the origination of the contract, is for his account.

In contrast to that there is open ended leasing, which we would do, and which the financial lessors now do. I want to emphasize that this is now an existing type of business that is done in this country. We have listed 90,000 passenger cars that are being financed by the top 25 companies. The business is perhaps somewhat larger than that. Those vehicles are financed on open ended leases, where the financial institution has no part in the residual value of the vehicle at the end of the lease. That risk falls on the lessee in an open ended lease. The lessor will come back on him. In this case the financial institution puts it back to the dealer and the dealer will come back on the individual for a make-up, if the vehicle is in less good condition than was assumed at the beginning of the contract. There is a risk, therefore, and that risk falls on the lessee, not on the financial institution. The financial institution's terms are established at the beginning of the lease and remain unchanged.

## [Traduction]

financier. Notre attitude consiste simplement à dire que le crédit-bail financier est une opération financière légitime pour les banques à charte et qu'en fait, ne diffère en rien des autres opérations de crédit-bail financier effectuées par les nombreuses autres sociétés spécialisées dans ce secteur. Nous avons ajouté à la fin de notre mémoire la liste des 25 principales sociétés. Bon nombre d'entre elles sont des filiales de sociétés financières appartenant à des intérêts étrangers, et notre première réaction consiste à nous demander pourquoi les institutions canadiennes, les banques à charte canadiennes, ne pourraient pas être concurrentielles à l'intérieur d'un secteur industriel où des filiales de sociétés étrangères effectuent déjà ces mêmes opérations?

Le crédit-bail financier accordé par les sociétés spécialisées en location est exactement le même que celui que nous nous proposons d'offrir. Il s'agit d'un crédit-bail d'envergure, applicable à des parcs automobiles. Il n'est pas question d'acheter les véhicules ni de payer une somme qui sera fonction de leur valeur résiduelle à l'échéance du contrat.

La principale distinction entre les différents genres de prêt-bail auxquels le président a fait allusion tient au fait que les vendeurs d'automobiles offrent un prêt-bail à prix fixe. Un tel prêt-bail accorde au client l'usage du véhicule pour une période déterminée de 24 ou de 36 mois par exemple. Au début du contrat, les coûts que doit assumer le locataire comprennent la valeur résiduelle prévue à l'échéance du contrat, ce qui revient à dire que la personne qui loue une voiture paie un taux mensuel qui comprend le coût du véhicule, ainsi que les frais financiers et d'amortissement et, à la fin du bail, le locataire est libéré de toute obligation. Ce n'est plus lui qui a la responsabilité du véhicule, mais le vendeur d'automobiles. Donc, si la valeur résiduelle de la voiture à l'échéance du bail est différente de celle qui a été prévue dans le contrat, le vendeur est seul en cause. En d'autres termes, il a une responsabilité, il court un risque à la fin du bail, et c'est la façon dont se fait ce genre de transaction un peu partout en Amérique du Nord.

Le facteur important tient donc à la valeur résiduelle, du véhicule c'est-à-dire au risque d'un écart entre la valeur résiduelle du véhicule et celle assumée dans le contrat. Et cette responsabilité incombe au concessionnaire.

Par contre, nous offrons un prêt-bail, à capital variable et c'est la méthode que les locataires ont maintenant adoptée. Je veux insister sur le fait que ce genre de transaction existe maintenant dans notre pays. Nous avons fait la liste de 90 000 voitures particulières financées par les 25 principales sociétés. Les chiffres réels sont peut-être encore plus élevés. Ces véhicules sont financés par prêt-bail à capital variable; l'institution financière n'est aucunement liée par la valeur résiduelle du véhicule lorsque le bail prend fin. C'est le locataire qui court le risque dans ce genre de transaction. Dans ce cas, l'institution financière peut poursuivre le vendeur qui poursuivra à son tour le locataire pour le forcer à verser la différence si la valeur du véhicule est inférieure à celle indiquée dans le contrat. Il y a donc un risque, et c'est le locataire qui l'assume, et non l'institution financière. Les conditions des institutions financières sont établies au début du bail et demeurent inchangées.

## [Text]

Our view of the matter is that the automotive dealers are trying to argue that they are in the financial business as well as in the automotive business. They say that the banks are trying to get into the automotive business. It is, however, actually, the other way round: we are in the financial business and leasing is another form of the financial business. The automotive dealers make their money on selling new and used cars, on the parts and service business, and the fifth part of the business, which they are attempting to keep us out of, is the financial side of it.

Why should financial institutions be kept out of a financial area of business? The dealers have a conflicting opinion with regard to whether or not they make money in the business. On the one hand they say they do not make money, yet on the other hand they are strenuously trying to keep us out of it. If they are trying to keep us out of it, it does not make sense to say that they are not making a profit at it, but at the same time they do not want us in it.

Some of the dealers will tell you, probably, that they are re-leasing the cars to the lessee at their own cost, which, let us say, is prime plus one. If that is so, senators, we suggest that you require disclosure of, and the separation of, the financial cost from the other costs. If you look at a financial lease contract involving an automotive dealer, you find that everything is thrown into one number. You get a monthly charge of, say, \$500 a month for an Oldsmobile 88—as I say, with everything thrown into one number. It may not include the insurance fee, but the rest of it is in there. Even the maintenance is thrown in, sometimes. As I say, however, there is just one charge a month. That includes the amortization and the cost of the money. If you were required to separate out and disclose the financial cost, separately from the amortization of the car, then you would know what the rates are. There are some technical problems in determining that financial cost because there is an assumed residual value, but you can spell out what the assumed residual value will be, and if you require a dealer to open a separate financial column, then you can see what the rate of interest is.

We are prepared to stand on our own feet as to whether or not we can do better for the public because the ultimate interest is the public interest: Can the public lease cars cheaper through financing from a bank or other financial institutions while conducting the automotive part of the deal with the dealer?

The issue has been obscured in the discussions which have resulted in the last few months from the dealers' presentations because the fact is that we are not going into the automotive business. The Bank Act really states that we cannot go into any other type of business. We do not want to be in the business of owning the vehicle at the end of a lease. If we were to wind up with a default on the part of the lessee, we would dispose of the vehicle as we do with conditional sales contracts. In the case of conditional sales contracts, the banks have probably ten or perhaps even twenty times as much business at stake and, in the business, when we have defaults, we dispose

## [Traduction]

Nous estimons à ce sujet que les vendeurs d'automobiles essaient de nous convaincre qu'ils s'occupent à la fois de ce genre de transactions financières et de la vente d'automobiles. Selon eux, les banques essaient de s'immiscer dans le commerce de l'automobile. Mais en fait, c'est le contraire: nous effectuons des transactions financières et le prêt-bail en est une forme. Les concessionnaires réalisent des profits sur la vente de voitures neuves et usagées, sur les pièces et sur le service et, enfin, sur les opérations financières qu'ils tentent de soustraire à notre compétence.

Pourquoi ce secteur devrait-il être interdit aux institutions financières? Les vendeurs ont des opinions divergentes quant aux profits qu'ils réalisent dans ce commerce. D'un côté, ils prétendent ne réaliser aucun profit, mais par ailleurs, ils tentent par tous les moyens de nous tenir à l'écart de ce secteur. Pareille attitude tient de l'absurde!

Certains concessionnaires vous diront probablement qu'ils louent de nouveau les voitures à leurs propres frais ce qui, disons, représente une prime. Si c'est le cas, messieurs les sénateurs, nous vous demandons d'exiger qu'ils fournissent une ventilation de leurs coûts. Si vous examinez le contrat de prêt-bail d'un vendeur d'automobiles, vous constaterez que tous les coûts sont inclus dans un seul montant. Il y a un versement mensuel global de, disons, \$500 pour une Oldsmobile 88. Cela ne comprend peut-être pas les frais d'assurance, mais tout le reste y est. Même l'entretien est inclus parfois. Mais je le répète, il n'y a qu'un versement mensuel à effectuer, lequel comprend l'amortissement et les intérêts. Seule une ventilation des coûts, mis à part les frais d'amortissement de la voiture, ferait ressortir les taux réels exigés. Certains problèmes techniques se posent lorsqu'on veut déterminer les coûts financiers en raison de la valeur résiduelle hypothétique, mais il est possible de déterminer celle-ci et si vous demandez à un vendeur de l'indiquer dans une colonne distincte, vous connaîtrez alors le taux d'intérêt imposé.

Nous ne nous opposerions pas à l'établissement d'une comparaison pour voir si nous pouvons aider la population car, en fin de compte, il en va de l'intérêt public: le consommateur peut-il louer une voiture à meilleur prix en obtenant le financement d'une banque ou d'une autre institution financière, tout en traitant avec le concessionnaire en ce qui concerne la voiture même?

Cette question n'a pas été tirée au clair lors des discussions qui ont eu lieu à la suite des mémoires présentés par les vendeurs au cours des derniers mois, car il faut garder présent à l'esprit que nous n'avons aucune intention de nous lancer dans le commerce des automobiles. La Loi sur les banques stipule que nous ne pouvons pas effectuer d'autres genres de transactions. Nous ne voulons pas opérer des transactions qui feraient que nous serions propriétaires d'un véhicule à la fin du bail. S'il arrivait qu'un locataire ne remplisse pas ses engagements, nous devrions disposer du véhicule comme nous le faisons pour les contrats de ventes conditionnelles. Dans ce



[Text]

of this through dealer channels. We are not, and we never proposed to be, in the dealer business.

We say that it is perfectly legitimate that we should be in the banking end of the leasing business for the reason that the public will benefit if we can bring the rate down as we did in the sales finance business. The very same arguments applied when we went into the sales finance business. The sales finance companies resisted our entry, and we all know what happened to interest rates.

**The Chairman:** Mr. MacIntosh, do you have any figures to show the volume of business in the field of the closed-end net lease, as against the volume of business in the open-ended lease?

**Mr. MacIntosh:** We do not have good data, Mr. Chairman. There is no national data and no statistics. There is no place where you can obtain data on the amount of automotive leasing done by the automotive dealers. One of our members helped us to collect, and we have tabled in our memorandum, data on the open-ended lease, but we cannot give you that on the closed-end. We can only give you a residual notion of the size of it.

**Senator Laird:** You have not touched on one thing that bothered us when you were here last time around, and that is the question of maintenance. You cannot do maintenance yourselves; all you can do is farm it out, whereas your rivals are in a position to arrange for maintenance. What do you have to say about that?

**Mr. MacIntosh:** We are certainly not in the maintenance business, and there is no aspect of that in financial leasing. The maintenance rests with the automotive dealer.

**Senator Laird:** That is exactly what troubled us last time.

**Mr. MacIntosh:** We are not attempting to get into the maintenance end of it; we are only saying that we should look at the financial end of it, the hiring of the money, that is all.

**Senator Laird:** Maintenance is a major advantage that your rivals have over you.

**Mr. David A. Lewis, Senior Vice-President, Canadian Imperial Bank of Commerce:** Without the banks being involved, I think the practice in the industry today with other institutions and other dealers is that a very small percentage is written on a full maintenance basis. In most cases the lessee is responsible for maintenance on his own account.

**Senator Laird:** You point all this out in your brief.

**The Chairman:** In the financial leasing regulations which are operative in this sort of transaction, there is a provision which states:

[Traduction]

genre de contrats, les banques ont probablement dix ou peut-être même vingt fois plus d'intérêts en jeu lorsqu'il y a défaut de paiement, nous liquidons les biens par l'intermédiaire de vendeurs. Nous ne sommes pas dans ce commerce et nous n'avons aucunement l'intention de nous y lancer.

Nous disons qu'il est parfaitement légitime que nous nous intéressions au prêt-bail pour la simple raison que le public y gagnera si nous pouvons réduire les taux d'intérêt comme nous l'avons fait pour le financement des ventes. Ce sont exactement les mêmes arguments qui ont été avancés lorsque nous avons entrepris de nous intéresser à ce secteur. Les compagnies de finance s'y sont opposées et nous savons tous ce qu'il est advenu des taux d'intérêt.

**Le président:** Monsieur MacIntosh, avez-vous des chiffres sur le volume des transactions de prêt-bail à capital fixe, par rapport à celui du crédit-bail à capital variable?

**M. MacIntosh:** Nous n'avons pas de données précises, Monsieur le président. Il n'existe aucune donnée nationale, ni aucune statistique. Il n'est pas possible de connaître les opérations de crédit-bail effectué par les concessionnaires. L'un de nos membres nous a aidé à recueillir des données sur les opérations de crédit-bail à durée indéterminée, que nous avons insérées dans notre mémoire, toutefois nous ne sommes pas en mesure de vous donner des informations sur les opérations de crédit-bail à durée déterminée. Tout ce que nous pouvons faire c'est de vous donner une idée de la valeur résiduelle.

**Le sénateur Laird:** Vous n'avez pas abordé une question qui nous avait préoccupée lors de votre dernier passage, à savoir celle qui a trait à l'entretien des véhicules. Vous ne pouvez pas faire l'entretien vous-même, tout ce que vous faites c'est préparer la voiture, alors que vos concurrents peuvent faire l'entretien des véhicules. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

**M. MacIntosh:** A l'évidence, nous ne sommes pas des garages et le crédit-bail financier ne prévoit pas cette modalité. L'entretien incombe aux concessionnaires.

**Le sénateur Laird:** C'est exactement ce qui nous avait surpris la fois dernière.

**M. MacIntosh:** Nous n'essayons pas de faire l'entretien; tout ce que nous disons, c'est que nous voulons en surveiller l'aspect financier, à savoir trouver les fonds nécessaires, c'est tout.

**Le sénateur Laird:** Pouvoir faire l'entretien des véhicules est un avantage important que vos concurrents ont sur vous.

**M. David A. Lewis, vice-président principal de la Banque Impériale de Commerce du Canada:** Dans le concours des banques, je crois que généralement aujourd'hui, l'industrie traite avec d'autres institutions et d'autres concessionnaires pour l'entretien de tous les véhicules. Dans la plupart des cas, c'est le locataire qui est responsable de l'entretien.

**Le sénateur Laird:** Vous expliquez tout cela dans votre mémoire.

**Le président:** Dans le règlement sur le crédit-bail qui régit ce type de transaction, on trouve une disposition qui stipule:

[Text]

For greater certainty, all financial leasing by a leasing corporation shall be on a non-operating basis and no financial lease of a leasing corporation shall entail responsibility of the leasing corporation to install, promote, service, clean, maintain or repair the leased property.

**Senator Laird:** Are you reading from the bill?

**The Chairman:** No, these are the regulations. Certainly the regulations preclude banks from engaging in what we might call an operating business; it must be non-operating.

**Senator McIlraith:** I want to clarify in my own mind some of the areas not fully dealt with by you. You said that the issue was obscured and I am quite frank to admit that the issue was obscured in my mind because of the breadth of the language used in the bill before us to enable you to do what you have been suggesting you should be doing and with which I find no difficulty.

However, I am quite concerned with what is being authorized in the bill. It seems to me it is considerably wider than what you have been making a case for this morning.

I also notice that you used the terms, "fleet leasing" and "financial leasing". Then you produced in the brief a list of the top 25 lessors in Canada and the estimate of the ongoing deals. The smallest one of the 25 firms is concerned with 1,000 vehicles. In your language you talk about "fleet leasing" and that is a term which is used rather freely by agents in the insurance industry, and it refers to numbers as small as five.

I quite understand your case in this larger leasing area, and I am not concerned with that. However, what I am concerned with is your going into individual leasing of very small quantities. Have you addressed yourself to that point? I think it is relatively clear that you do not want to go into the individual customer with one car; that is not your intention, is it?

**Mr. MacIntosh:** No, it is not. We have addressed ourselves to that question. The fact is that banks will not go into what is called, "one-on-one" leasing, and the reason is that while the act may have broader language, if you take the regulations that have been drafted that go with the act, there is a constraint. The regulations provide that there will not be a residual value exceeding 10 per cent in the case of the aggregate number of vehicles, and 20 per cent for an individual. Given that residual value, it is not possible for a financial institution to write a lease that competes with the closed-end leases I described earlier because the dealers deal with the lessee on terms which assume a larger individual residual value than that. It is above 20 per cent. We would not, in fact, as the regulations exist, be able to do one-on-one.

**Senator McIlraith:** That is dependent on the regulations. I tend not to be satisfied that legislative authority should come through regulations; they can be changed, but the act itself is much more difficult to change. In other words, have you addressed yourself to having some restriction in the act itself or in the bill as distinct from being in the regulations?

[Traduction]

Pour ne rien laisser au hasard, toutes les opérations de crédit-bail financier effectuées par une société de crédit-bail doivent être limitées au financement et aucune transaction financière d'une société de crédit-bail ne devra s'assortir pour la société d'installer, de promouvoir, de faire l'entretien ou de réparer le bien loué.

**Le sénateur Laird:** Est-ce que cela vient du projet de loi?

**Le président:** Non, du Règlement. Il va sans dire que le Règlement empêche les banques d'effectuer ce que l'on peut appeler «l'exploitation»; les transactions doivent se limiter au financement.

**Le sénateur McIlraith:** Je voudrai mieux comprendre certains domaines que vous n'avez pas abordés. Vous avez dit que toute cette question a été obscurcie et très franchement je reconnais que moi non plus je ne vois pas bien ce dont il s'agit étant donné le libellé très large du projet de loi qui est devant nous qui doit vous permettre d'aller dans le sens de vos recommandations et qui nous sont acceptées.

Toutefois, ce que permet le projet de loi me préoccupe. Il me semble qu'il est plus libéral encore que ce que vous avez dit ce matin.

J'ai également remarqué que vous aviez employé les mots «crédit-bail pour flotte» et «crédit-bail financier»; dans votre mémoire on trouve une liste regroupant les 25 principales sociétés de crédit-bail au Canada et les estimations des transactions en cours. La plus petite dispose d'un parc de 1,000 véhicules. Pour parler comme vous, il s'agit d'un «crédit-bail pour flotte», expression que les agents d'assurance utilisent habituellement même lorsque la flotte en question ne compte que cinq voitures.

Je comprends bien votre situation que je n'aborderai d'ailleurs pas. Toutefois, ce qui me préoccupe c'est que vous vous livriez à des opérations de crédit-bail limitées. Y avez-vous pensé? Je crois qu'il est relativement clair que vous voulez financer plus d'une voiture, n'est-ce pas?

**M. MacIntosh:** Non. Nous y avons pensé. Le fait est que les banques n'acceptent pas de s'engager dans des opérations de «crédit bail individuel», la raison en est que même si dans son libellé est plus large, ses règlements d'application comportent une restriction. Le règlement stipule que la valeur résiduelle ne pourra dépasser 10% pour l'ensemble de tous les véhicules et 20% pour un véhicule. Étant donné cette valeur résiduelle, une institution financière ne peut pas concurrencer les contrats à durée déterminée dont il a été question tout à l'heure, car les transactions effectuées par les concessionnaires sont fondées sur une valeur résiduelle individuelle plus importante, à savoir supérieure à 20%. En fait compte tenu des règlements actuels nous ne pourrions pas y arriver.

**Le sénateur McIlraith:** Cela dépend du règlement. Pour moi, je ne suis pas tout à fait convaincu que le pouvoir soit exercé par voie de règlement; les règlements peuvent être changés, mais il est plus difficile de changer la loi. En d'autres termes, avez-vous pensé à imposer certaines restrictions dans



[Text]

**Mr. MacIntosh:** Well, we share your general view that it is better to have principles enunciated in law rather than in regulations. We do not favour a larger body of regulatory machinery. In this case since it is a very technical field, it is very difficult to circumscribe in the act everything you mean. For that reason it is in the regulations and we have in fact drafted a proposed suggestion for your consideration, which would make clear that the banks did not intend to go into "one-on-one" leasing. We could provide this to you if you wish.

**Senator McIlraith:** Well, I would like, for one, to see that in a moment.

The bill provides for additional new banks coming into the field. How many will there be. There are different opinions on it. With the legislation as it is and the possibility of change in the regulations, there is a possibility that the retail automotive business, which is a different form of leasing than you are interested in, could be seriously disrupted. That is really the area that is concerning me. I wonder if you could find a way of preventing that, because we have opened up the legislation considerably on the admission of new banks and there may be a great many of them coming in, and they may come in with varying backgrounds in different kinds of banking business than we are accustomed to in this country. I am reluctant to see legislation enacted that will permit that kind of disruption with no benefit to the banking business as we know it, and as, I think, it has served this country well in the past. If we can find a way of clarifying that, we can perhaps remove the fear of the automotive dealers.

While I do not wish to discuss their briefs at the moment, I do share their concern that the language is too permissive, and it seems to me it is more permissive than what you are really asking for and what you are interested and concerned with.

**Mr. MacIntosh:** I think senators would be interested in knowing that the same arguments that are going on here were gone through in the United States a few years ago. The Automotive Dealers' Association there made exactly the same arguments to the American authorities, and in the end the Federal Reserve Board did permit banks to do automotive leasing, in the way we propose to do, in the United States. The automotive dealers have not been put out of business at all by it, and, in fact, there are very good working arrangements.

**Mr. Chairman,** if you will permit me, could I ask Mr. Lewis to describe how it works in one situation where a bank is dealing with the automotive dealers in a partnership way?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. D. A. Lewis:** The case I would like to recount is that of the First National Bank of Seattle. The reason for selecting that bank is that the auto dealers in the United States took that bank to court, and the case proceeded up through the hierarchy of the courts until finally the Supreme Court decid-

[Traduction]

la loi ou dans le projet de loi qui ne se trouveraient pas dans le règlement?

**M. MacIntosh:** Nous sommes d'accord avec vous qu'il est préférable que les principes soient énoncés dans la loi plutôt que dans les règlements. Nous n'encourageons pas la multiplication de règlements. Dans ce cas, étant donné qu'il s'agit d'un domaine très technique, il est très difficile de préciser dans la loi tout ce que vous dites. Pour cette raison les dispositions se trouvent dans le règlement et en fait nous avons mis noir sur blanc des propositions qu'il vous appartiendra de discuter, lesquelles précisent que les banques n'ont pas l'intention de se livrer à des opérations de crédit-bail individuelles. Nous les mettrons à votre disposition si vous le souhaitez.

**Le sénateur McIlraith:** Pour ma part, je voudrais bien en prendre connaissance un peu plus tard.

Le projet de loi prévoit la participation de nouvelles banques dans ce domaine. Combien y en aura-t-il. La loi dans sa forme actuelle, et les possibilités de changer le règlement portent à croire qu'il est possible que les concessionnaires—qui s'occupent d'un type de crédit-bail différent de celui qui nous intéresse—voient leurs opérations perturbées. C'est cela qui me préoccupe. Je me demande si vous pourriez trouver une façon d'empêcher que cela arrive car nous avons élargi considérablement la loi pour permettre à de nouvelles banques de s'engager dans ce type de transaction, et il se peut qu'il y en ait beaucoup qui en profitent. En outre, certaines d'entre elles ont effectué des transactions bancaires différentes de celles dont nous avons l'habitude au Canada. Je ne voudrais pas que la loi promulguée soit la cause de ces perturbations, sans profit pour les banques car, à mon avis, elles ont bien servi le pays par le passé. Ainsi, si nous pouvons trouver une façon d'éclaircir cette question, peut-être pourrions-nous apaiser en même temps les craintes des concessionnaires.

Bien que je ne veuille pas discuter des mémoires qu'ils ont soumis pour l'instant, je partage leurs préoccupations quant au libellé trop permissif de la loi, et il me semble que le libellé est encore plus libéral que ce que vous demandez ou ce qui vous intéresse.

**M. MacIntosh:** Je crois qu'il est intéressant que les sénateurs sachent que les raisons discutées ici l'ont également été aux États-Unis il y a quelques années. La Automotive Dealers' Association a présenté les mêmes raisons aux autorités américaines et finalement le Federal Reserve Board a autorisé les banques à se lancer dans le crédit-bail automobile de la façon dont nous nous proposons de le faire. Les concessionnaires n'ont pas dû, pour autant déposer leur bilan et en fait ils sont parvenus à un très bon accord.

Monsieur le président, si vous me le permettez, puis-je demander à M. Lewis de me décrire comment les choses se passent si une banque s'associe avec un concessionnaire.

**Le président:** Oui.

**M. D. A. Lewis:** Le cas que je voudrais cité est celui de la First National Bank de Seattle. La raison présidant au choix de cette banque est que les concessionnaires automobiles aux États-Unis ont intenté une action en justice à cette banque et l'affaire a fait tous les tribunaux jusqu'à ce la Cour Suprême

[Text]

ed not to hear it. In the lower courts they found invariably in favour of the Seattle Bank. They have one of the most extensive leasing businesses among banks south of the border. The way their business is conducted is through the dealer network.

In fact, 93 per cent of the automotive dealers in the States of Oregon and Washington have a working relationship with this bank. A potential car purchaser comes into the dealer and a range of financing alternatives are made available to that car purchaser, one of them being a lease, and what, in fact, the dealer does is sell the lease contract to the First National Bank of Seattle.

So there is a case where 93 per cent of the dealers are benefitting by a leasing arrangement with a bank.

We look at the Canadian situation and of course we are charting new territory, but we estimate that there are close to 3,000 dealers in Canada, and that only about 35 per cent—perhaps as high as 40 per cent of those dealers—would have an in-house leasing capability. Most of those dealers are concentrated in the major urban centres. That means about 60 to 65 per cent of the Canadian dealers are not in a position to offer a potential car purchaser the lease route.

I would see in time the Canadian banks getting involved on an indirect basis as opposed to a direct basis in making sure that a leasing option was available to those dealers. I think that would be beneficial to many of the dealers and, of course, to the buying public and, particularly, in the smaller communities where the size of the dealers tends to be smaller, maybe not large enough to justify in-house leasing capability.

**Senator McIlraith:** Well, would you be content to have the legislation limited to the indirect leasing you referred to just a moment ago as you have suggested you foresee the banks getting into?

**Mr. D. A. Lewis:** Certainly, senator, we would.

**Mr. MacIntosh:** As far as individual vehicles are concerned, yes, we would, and we have drafted a proposed regulation which would achieve that purpose. We are not sure we caught the technical detail altogether but we have drafted something for your consideration which would provide that banks could do indirect leasing as we now do indirect financing of conditional sales contracts. A lot of the business of dealers is put to a bank where they originate the contract with the buyer of the car. That is very common. We are talking about the same thing where the dealer originates the deal. The deal is with him and his customer, and all he does with us is the financing.

**Senator McIlraith:** That is the point. All he does with you is the financing—

**Mr. MacIntosh:** That is right.

[Traduction]

laquelle devait en dernière analyse la rejeter. Les autres tribunaux, systématiquement, avait donné gain de cause à la banque de Seattle. La banque est parmi toutes les banques, celle dont les activités de crédit-bail sont les plus étendues au sud de la frontière. Elle opère par le biais de concessionnaires.

En fait, 93% des concessionnaires des états d'Oregon et de Washington sont en cheville avec cette banque. Ainsi un acheteur de voiture potentiel rend visite au concessionnaire qui lui propose plusieurs façons de financer son achat, l'une d'entre elles étant le crédit-bail, mais en fait ce que le concessionnaire fait c'est vendre le contrat de crédit-bail à First National Bank de Seattle.

Donc, on peut dire que 93% des concessionnaires ont des accords de crédit-bail avec une banque.

Nous avons étudié la situation au Canada et bien entendu nous n'en sommes qu'au stade de la recherche mais, d'après nos calculs, il y a approximativement 3,000 concessionnaires au Canada et seulement 35%, peut-être 40%, d'entre eux pourraient se permettre d'offrir eux-même le financement par voie de crédit-bail. La plupart se trouvent dans les principales villes. Cela veut dire qu'approximativement 60 à 65% des concessionnaires canadiens ne peuvent pas offrir à leurs clients le financement de leur achat par crédit-bail.

À terme, je crois que les banques canadiennes interviendront indirectement plutôt que directement et cela pour que l'option crédit-bail puisse être offerte par les concessionnaires. Je crois que cela profitera à beaucoup de concessionnaires et bien entendu surtout aux acheteurs des petites agglomérations où les concessionnaires ne sont pas suffisamment importants pour offrir à leurs clients des facilités de financement par crédit-bail.

**Le sénateur McIlraith:** En bien, accepteriez-vous de voir la loi limiter l'intervention des banques au crédit-bail indirect dont vous venez de faire mention il y a quelques minutes et comme vous l'avez dit, vous prévoyez que les banques vont s'y livrer?

**M. D. A. Lewis:** Nous serions certainement d'accord sénateur.

**M. MacIntosh:** Pour chaque véhicule, oui c'est ce que nous souhaiterions et à cet effet nous avons élaboré un règlement qui nous permettrait d'obtenir ce résultat. Nous ne sommes pas sûrs d'avoir pris en considération tous les détails techniques mais nous avons élaboré un règlement que nous allons vous soumettre lequel permettrait aux banques de se livrer indirectement à des opérations de crédit-bail, tout comme nous avons maintenant des contrats de financement indirect ou de vente conditionnelle. Nombre de transactions des concessionnaires sont remises entre les mains d'une banque qui se charge de préparer le contrat avec l'acheteur. C'est une pratique habituelle. Nous parlons de la même chose mais c'est le concessionnaire qui donne le coup d'envoi au contrat. Le contrat est passé entre lui et son client quant à nous, nous nous occupons seulement du financement.

**Le sénateur McIlraith:** Là est la question. Les seuls rapports que le client a avec vous ont trait au financement.

**M. MacIntosh:** C'est exact.



[Text]

**Senator McIlraith:** . . . but the legislation is wider than that.

**Mr. MacIntosh:** We are now talking of "one-on-one". But when it comes to fleet, you yourself indicated a size of five is a common number in the industry, and we support that. We think that is correct. We have drafted a regulation that talks in dollar terms, and the reason for that is that we have had great difficulty in figuring out how to define it in numbers, because if numbers of vehicles are used one can go from a small mini Japanese car, where the value might be \$4,300 to a vehicle—

**Senator Connolly:** What kind is that?

**Mr. MacIntosh:** A Russian car.

**Senator McIlraith:** The point is, you have indicated that what you are interested in really is the financial business, the business of banking, not the automotive business.

**Mr. MacIntosh:** Not the automotive business, not the "one-on-one" individual leasing. However, we are interested in the fleet business. If you define "fleet" as five or more, we have recast it, I think perhaps magnanimously, at \$50,000 or more as a definition, because of the difficulty of defining what a vehicle is.

**Senator McIlraith:** I did not mean to argue about the details of what the number should be. Have those regulations been made available to us? I do not think I have seen them.

**Mr. John F. Lewis, Adviser to the committee:** Yes.

**Senator McIlraith:** I do not think we have seen them.

**Senator Laird:** Have you got them?

**Mr. J. F. Lewis:** Yes, we have copies of them. These are the redrafted ones. You will remember that the minister issued his first draft about a year and a half ago. This is not dated, but I think it was probably around March of last year that these revised regulations were issued by the minister, and I presume everybody got a copy.

**Senator McIlraith:** Do they embody what Mr. MacIntosh has been talking about?

**Mr. J. F. Lewis:** No. I would request, Mr. Chairman, if it is in order, that Mr. MacIntosh read it into the record. That would be the best way.

**Mr. MacIntosh:** May I do that, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Connolly:** Are they very long?

**Mr. MacIntosh:** No, about twelve lines. If I may say so, I may have to take refuge in our learned counsel here to explain the language. We are not sure that we have exactly caught in detail the purpose we are driving at, but if I could read this to you it would give you an idea of what we are trying to say:

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Mais la loi est plus large que cela dans son interprétation.

**M. MacIntosh:** Nous ne parlons pas de véhicules individuels. Mais lorsque nous parlons d'une flotte, vous avez vous-mêmes dit qu'une flotte de cinq véhicules était la moyenne, et nous ne trouvons rien à dire à cela. Nous avons élaboré un règlement qui comporte différentes normes et la raison en est que nous avons éprouvé de grandes difficultés à faire une estimation quantitative car en ce qui concerne le nombre de véhicules utilisés, cela peut dépendre du prix des voitures, ainsi les prix peuvent aller pour une voiture japonaise de 4 300 dollars à un véhicule—

**Le sénateur Connolly:** De quelle voiture s'agit-il?

**M. MacIntosh:** D'une voiture russe.

**Le sénateur McIlraith:** Vous nous avez dit que tout ce qui vous intéressait véritablement c'était la question du financement, la transaction bancaire et non pas le marché de l'automobile.

**M. MacIntosh:** Pas le marché de l'automobile et pas non plus le crédit-bail individuel. Toutefois les flottes nous intéressent. Si vous appelez «flotte» cinq voitures ou plus, nous devons parler maintenant de 50 000 dollars à cause de la difficulté de ce qu'est un véhicule.

**Le sénateur McIlraith:** Je ne veux pas discuter de questions de détails au sujet de ce que devrait être le nombre de véhicules. Peut-on consulter les règlements? Je ne crois pas que les avoir vu.

**M. John F. Lewis, conseiller du comité:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** Je ne crois pas les avoir vu.

**Le sénateur Laird:** Les avez-vous?

**M. J. F. Lewis:** Oui, j'en ai plusieurs copies. Il s'agit des règlements qui ont fait l'objet d'une nouvelle rédaction. Vous vous souviendrez que le ministre a rendu publique la version provisoire il y a de cela un an et demi. Aucune date ne figure dessus mais je pense que c'est probablement aux alentours de mars de l'année dernière que les règlements révisés ont été rendus publics par le ministre et je crois que chacun en a eu une copie.

**Le sénateur McIlraith:** Cette copie comporte-t-elle ce dont M. MacIntosh nous a parlé?

**M. J. F. Lewis:** Non. Je demanderais, monsieur le président, avec votre accord, que M. MacIntosh le consigne au procès-verbal. Je pense que c'est la meilleure solution.

**M. MacIntosh:** Puis-je, monsieur le président?

**Le président:** Vous pouvez.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce long?

**M. MacIntosh:** Non, environ 12 lignes. Il me faudra peut-être, si je peux m'exprimer ainsi, avoir recours aux bons offices de notre éminent conseiller ici présent, pour m'expliquer le libellé. Nous ne sommes pas certains d'avoir exprimé exactement ce que nous voulons, mais je vais vous le lire pour vous en donner une idée:

[Text]

A bank's leasing subsidiary may engage in financial leasing of passenger automobiles or on-road trucks:

(1) to an individual only where the interest of the subsidiary in the vehicle and under the lease of it is received from a dealer by assignment or sale; and

(2) to any other person where the aggregate cash price of the vehicle leased in any one lease exceeds \$50,000.

The purpose we are trying to drive at, as Senator McIlraith was saying, is that we would be able to do indirect financial leasing, which is defined by this language that purports to set out that the deal would rest between the lessee and the automotive dealer, that our interest would be an assignment of the transaction and that we would also be able to do directly fleet leasing where we define "fleet" as being \$50,000 or more.

**Senator McIlraith:** That \$50,000 would be arguable, whether it should be higher.

**Mr. MacIntosh:** That is arguable, that is right. We would prefer \$5,000.

**Senator Connolly:** They would be in the bicycle business then.

**Senator McIlraith:** Thank you very much. I think I have the information I want.

**Senator Buckwold:** I think Mr. Lewis has partially answered the question I was going to put to you, Mr. MacIntosh. I have been looking at the mechanics, and I do not quite understand how a deal is made. Suppose I am in business and I am looking to lease five cars; I go to my friendly bank manager and say, "I want to lease five cars." What happens? Do I then pick the cars I want? Who makes the deal? Am I tied in with certain dealers who may be your customers or is there a choice? I would like you to explain the residual value and how it works out. Most leases, after the twenty-four months or thirty-six months turn the car back. You are indicating that the banks are not interested in that aspect of it. What I'm really trying to have clarified is the mechanical procedure when a company goes to a bank to lease cars, what direction they will get from the bank, what cars they will get and the procedure that takes place.

**Mr. D. A. Lewis:** I think we should differentiate between an indirect arrangement that an individual might make with a dealer and a fleet.

**Senator Buckwold:** I am talking of a fleet; I am talking of five cars.

**Mr. D. A. Lewis:** In that case, there are many different ways it could work. For example, some companies might have a fleet of 150 cars, which could be scattered right across the country. There could be salesmen in Red Deer, Vancouver and Toronto. There could be many dealers involved in the sale of those cars. The arrangement would be between the bank and the company. In some cases the bank could be involved in the

[Traduction]

Toute société de crédit-bail agissant pour le compte d'une banque peut parler des contrats portant sur des véhicules automobiles servant au transport individuel, se sont des véhicules lourds avec:

(1) avec un individu si, et seulement si il y a contrat de cession ou de vente entre le marchand et la filiale de la banque;

2) avec tout autre personne lorsque le prix de chaque véhicule inscrit au contrat dépasse \$50,000.

Ce que nous essayons d'accomplir, comme le disait le sénateur McIlraith, c'est d'être en mesure d'accorder des crédit-bail financiers indirects, défini par ces lignes qui laisseraient la transaction se faire entre le client et le marchand d'automobiles, que notre intérêt serait un élément de la transaction, et que nous pourrions aussi procéder à des contrats directs portant sur un parc entier de voitures, ou nous définissons le mot «parc» par la somme de \$50,000 ou plus.

**Le sénateur McIlraith:** On pourrait discuter pour savoir si ce chiffre de \$50,000 devrait être plus élevé.

**M. MacIntosh:** C'est exact; ce chiffre est discutable. Nous préférierions \$5,000.

**Le sénateur Connolly:** Il s'agirait alors d'un commerce de bicyclettes.

**Le sénateur McIlraith:** Merci beaucoup. Je crois avoir obtenu les renseignements que je voulais.

**Le sénateur Buckwold:** Je pense que M. Lewis a répondu, en partie, à la question que je voulais vous poser, M. MacIntosh. J'ai examiné la méthode mais je ne comprends toujours pas comment un marché est passé. Supposons que je sois dans les affaires et que je veuille louer cinq voitures; je vois mon gérant de banque et je lui dit: «Je veux louer cinq voitures. Que se passe-t-il alors? Est-ce que je choisis les voitures que je veux? Qui exécute la transaction? Est-ce que je fais affaires avec certain qui sont peut-être au nombre de vos clients, ou s'il existe un choix? J'aimerais que vous m'expliquiez la valeur résiduelle et son fonctionnement. La plupart des clients après vingt-quatre ou trente-six mois, rendent la voiture. Vous dites que les banques ne s'intéressent pas à cet aspect du bail. Ce que je cherche en réalité à clarifier, c'est ce qui se passe lorsqu'une société s'adresse à une banque pour louer des voitures, quelles conditions lui seront posées, quelles voitures elle obtiendra et quel sera le déroulement—de la transaction.

**M. D. A. Lewis:** Il faut faire la différence entre l'accord indirect, qu'un particulier peut passer avec un marchand, et un parc.

**Le sénateur Buckwold:** Je parle d'un parc; de cinq voitures.

**M. D. A. Lewis:** Dans ce cas il y a plusieurs possibilités. Par exemple, certaines sociétés disposent parfois d'un parc de 150 voitures, qui peuvent être dispersés à travers le pays. Il y aurait un concessionnaire à Red Deer, à Vancouver et à Toronto. Il peut y avoir plusieurs commerçants impliqués dans la vente de ces voitures. Le contrat serait passé entre la banque et la société. Dans certains cas, la banque pourrait prendre part aux



[Text]

negotiations for the vehicles; in most cases it would probably be the company alone, and the bank would just be sitting back having some minimum stipulations on the residual values, depending on the type of car.

**Senator Buckwold:** In other words, if I wanted a Ford truck, I would go to the Ford dealer and say, "I would like to lease these cars, and I want the financing to be done by the bank." Take us on that step.

**Senator Walker:** Without naming the bank.

**Mr. D. A. Lewis:** Again it could be done in different ways. What would happen is that technically ownership of those cars would rest with the bank, so the bank would issue the cheque to the dealer in payment for those vehicles. The bank would never even see the vehicles as such; they would be picked up by the lessee. So the delivery of the cars would be arranged between the dealer or dealers and the lessee. The bank's role in the transaction is essentially financial.

**Senator Buckwold:** Therefore, you are suggesting that banks will not be directing these prospective leasing companies to particular automobile dealers who may be their own customers. Is there a free choice of automobile?

**Mr. D. A. Lewis:** Clearly the intent of the regulations is that the banks not do that. To be practical about it, though, if you are a leasing man sitting down with a company that wants to set up a leasing transaction, there is no way we could draft laws and regulations to prevent those two individuals from talking. They might even be comparing the merits of one manufacturer with another, or the size of car. I do not think that sort of thing can be avoided. The intent of the regulations, which is what the banks would abide by, is that the transaction would be entered into by the lessee, which would be the company, and the dealer or dealers, and the banks would be performing a financial role.

**Senator Buckwold:** Let's talk about the residual value. How does that work, keeping in mind that most leases are really just on a monthly basis and the car is turned in at the end of the lease? You suggest that banks are not interested in residual value; they want to make sure of their pay-out. How does that mechanically take place?

**Mr. D. A. Lewis:** The banks would be interested in the residual value only in the security sense. In other words, we would not want to write a contract based on an assumed residual value that was twice what a realistic value would be. Although the risk is being assumed by the lessee and not the bank, from a security point of view it would still be in the interests of the bank to structure the arrangement so that the residual value was within shooting distance of the probable actual value, so that the responsibility is the lessee's.

**Senator Connolly:** At the end of a lease, at the end of a month, a year or two years, presumably the pay-out has not been made and there is a residual value there. What are the mechanics when the bank is confronted by that situation, when the lease is at an end?

[Traduction]

négociations; dans la plupart des cas, ce serait la société seule, la banque s'en tenant à quelques considérations sur les valeurs résiduelles, selon les voitures.

**Le sénateur Buckwold:** Si donc je veux une Ford, j'irai, par exemple, voir le concessionnaire Ford et lui dirai: je veux louer l'une de ces voitures et que le financement soit pris en charge. Expliquez-nous comment les choses vont se passer.

**Le sénateur Walker:** Sans donner le nom de la banque.

**M. D. A. Lewis:** Ici encore, il y a plusieurs possibilités. Strictement parlant, ces voitures appartiendraient à la banque, qui ferait un chèque au concessionnaire pour lui payer ces voitures. La banque ne verrait même pas ces voitures; le client passerait les prendre, de sorte que la livraison serait une question à débattre entre le ou les concessionnaires et le client. Le rôle joué par la banque dans cette transaction est donc essentiellement financier.

**Le sénateur Buckwold:** Les banques, dites-vous, n'adresseront donc pas ces compagnies de leasing à des marchands d'automobiles qui pourraient être leurs propres clients. Le client reste-t-il libre de son choix?

**M. D. A. Lewis:** L'intention évidente de ce règlement est d'interdire aux banques d'agir ainsi. Mais concrètement, si vous êtes le client d'une société qui veut faire un crédit-bail, il est impossible de prévoir des lois et des règlements qui vous empêcheront de parler. Vous pourrez même comparer les avantages de différentes marques, de voitures de différentes grosseurs. Je ne pense pas qu'on puisse éviter des choses de ce genre. L'intention du règlement, auquel les banques se conformeraient, c'est que la transaction serait passée entre le client, c'est-à-dire la société, et les marchands, les banques ne jouant qu'un rôle financier.

**Le sénateur Buckwold:** Parlons de la valeur résiduelle. Expliquez-nous en quoi elle consiste, considérant que la plupart de ces contrats ne sont signés que pour un mois et que la voiture est remise à la fin du bail? Vous semblez dire que les banques ne s'intéressent pas à la question de la valeur résiduelle; elles veulent s'assurer que les paiements soient faits. Comment les choses se passent-elles?

**M. D.A. Lewis:** Les banques ne s'intéressent à la valeur résiduelle que du point de vue de la sécurité. En d'autres termes nous refuserions de passer un contrat fondé sur une valeur résiduelle double de la valeur réelle. Bien que le risque soit pris en charge par le client et non la banque, d'un point de vue de la garantie il est de l'intérêt de la banque de rédiger un contrat de façon à ce que la valeur résiduelle soit raisonnablement près de la valeur actuelle, de sorte que c'est le client qui s'engage.

**Le sénateur Connolly:** A la fin du contrat, après un mois, un an ou deux ans, la voiture n'est pas entièrement payée et il existe une valeur résiduelle. Comment cela se passe-t-il exactement?

[Text]

**Mr. D. A. Lewis:** it is akin to a term loan with a balloon payment at the end.

**Senator Connolly:** What happens to the car or truck?

**Mr. D. A. Lewis:** In 99 per cent of the cases, the lessee, the company in the case of a fleet, will dispose of the car through a dealer; it will pay out the bank the residual value that was imputed in the lease, and it will make a profit or loss depending on what it actually realizes on the sale of the vehicle.

**Senator Connolly:** Is that a matter of contract? He is not the owner of the car; he is the lessee. He takes the leased car to the dealer and says, "Dispose of this." I know he has a responsibility to pay off the bank, but is he entitled to dispose of that car in that way? He is only a lessee.

**Mr. D. A. Lewis:** Well, senator, I am on shaky ground as to how this works, technically. The effect of the transaction is that the lessee buys the car from the bank at the end of the lease period for the imputed price that was built into the lease, and then disposes of it.

**Senator Buckwold:** Who takes the risk?

**Mr. D. A. Lewis:** The lessee has all the risk.

**Senator Buckwold:** In the end, will that not add to the cost of leasing cars?

**Mr. D. A. Lewis:** I think the effect of that will be to reduce the cost, because if an intermediary was having to incur that risk he would have to build into his price the cost of that risk.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, may I ask Mr. MacIntosh a question?

Entering into leases implies ownership. Is it the intention of the banks to make deals with car companies as such—I means the manufacturing companies—for rebates in connection with cars that they lease?

**Mr. MacIntosh:** No, absolutely not, senator. There is no way the banks would be able to acquire cars other than through a dealer. There is no thought and no possibility, I believe, of dealing directly with the automobile manufacturers. All sales of vehicles take place through dealers.

**The Chairman:** In any event, the bill and the regulations would not permit you to do it.

**Mr. MacIntosh:** That is correct.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I have been furnished with a description of what actually happens in these banking leasing transactions, and I wonder if I could go over the main points to see whether the witness would be prepared to comment on them. This has to do with the leasing subsidiary of a bank that is presently in operation.

Apparently the first step is to approach the dealer to ask what price he will sell his car at. In this case the proposal was that he should sell it at his net invoice price. He has, I think, the possibility of a 2 per cent holdback, in this case, from the manufacturer, so he would not exactly be selling it at cost; it would be at his net invoice price.

[Traduction]

**M. D. A. Lewis:** C'est un peu comme lorsqu'il y a un prêt à échéance avec versement global à la fin.

**Le sénateur Connolly:** Que devient la voiture ou le camion?

**M. D. A. Lewis:** Dans 99% des cas, le client, la compagnie s'il s'agit d'un parc de voitures, vendra la voiture par l'intermédiaire d'un marchand; elle paiera ensuite à la banque la valeur résiduelle inscrite au contrat, et ce sera un bénéfice ou une perte selon ce que la vente du véhicule aura rapporté.

**Le sénateur Connolly:** Est ce bien prévu au contrat? Le client n'est pas propriétaire; il en est simplement le locataire. C'est-à-dire qu'il va voir le marchand, lui donne la voiture et lui dit vendez-la. Je sais qu'il est tenu de rembourser la banque, mais peut-il disposer ainsi de la voiture? Il n'est que locataire.

**M. D. A. Lewis:** C'est que, sénateur, je ne sais trop, en fait, comment les choses se passent exactement. En vertu de la transaction, le client achète la voiture de la banque, à la fin du contrat de crédit bail, au prix stipulé dans le contrat, et il en dispose ensuite à son gré.

**Le sénateur Buckwold:** Qui court le risque?

**M. D. A. Lewis:** Le locataire, intégralement.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce que, finalement, cela n'ajoutera pas au coût de location?

**M. D. A. Lewis:** Je crois que cela aura pour effet de réduire le coût de location, car si un intermédiaire devait courir ce risque il lui faudrait en tenir compte dans ses prix.

**Le sénateur Barrow:** Puis-je poser une question à M. MacIntosh?

Le crédit-bail implique la propriété. Les banques ont-elles l'intention de passer des contrats avec des constructeurs d'automobiles—j'entends les sociétés qui les construisent—pour obtenir des réductions sur les voitures qu'elles louent?

**M. MacIntosh:** Absolument pas, sénateur. Les banques sont tout à fait incapables de se procurer des voitures autrement que par l'intermédiaire d'un commerçant. Il n'est pas question et il n'est pas possible, je pense, de traiter directement avec l'industrie automobile. Toute vente se fait par l'intermédiaire des concessionnaires.

**Le président:** En tout cas, le bill et le règlement ne vous le permettraient pas.

**M. MacIntosh:** Exactement.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, après cette description des mécanismes du leasing en relation avec les banques, j'aimerais savoir si le témoin peut répondre à certaines de mes questions. Je m'intéresse au rôle de la filiale d'une banque qui traite des opérations de leasing.

Si je ne me trompe, le premier pas consiste à contacter le concessionnaire pour lui demander à quel prix il vend ses véhicules. On nous a dit que son prix devrait être le prix net facturé. Si je ne me trompe, il a la possibilité d'obtenir une ristourne de 2% dans ce cas, sur le prix de l'usine, donc il ne vendrait pas le véhicule au prix coûtant, mais au prix facturé net.



[Text]

In this particular case also, knowing that someone would sell a car at this rate, he agreed to do so, and the car was then leased to a customer of his who had previously leased cars from him. His report is that the calculation revealed that the lease provided by the bank's subsidiary was based on the current prime rate applied to their cost of the car, divided by the number of lease months. In other words, the profit was in the money supplied at prime, whereas, of course, with respect to the dealer, that would be his cost of money, if he were doing the financial transaction himself.

**Senator Connolly:** Let us get that point cleared, because it is technical and difficult.

**Senator Roblin:** I suppose Senator Connolly would like me to ask whether that accurately represents your view of what actually happens in these cases.

**Mr. MacIntosh:** Mr. Chairman, could I ask Mr. Hunkin, the President of Roylease, to speak to that, because Senator Roblin is getting into a fairly technical area, and I would prefer to have a professional answer that.

**Mr. Robert G. Hunkin, President and Chief Executive Officer, Roylease Limited:** Senator Roblin, I think your statement of how the transaction is put together is a fairly accurate one. The lessee, the fleet user, is interested first in the cost of the cars that are to be provided to him by way of lease. He is interested, of course, also, in the lease cost, the rental cost, the term of the lease, and the depreciation rate used in calculating the rental. These are key items. He is interested also, of course, in what rights and privileges he has with regard to early termination of the lease, because it is extremely difficult to know ahead of time just how long the particular car is going to be used. It is therefore necessary for us, as fleet lessors, to establish, first of all, that we are able to buy automobiles at prices which we know are equal to those obtained in the marketplace by our competitors in that field. These prices have been established, I think, primarily, by the dozen or so major American leasing companies that have been in this country for some time.

The lessee chooses the car and chooses the dealer. I think that on that point the Bank Act itself, as proposed, specifies that a bank subsidiary cannot direct a customer to a particular supplier. That is not left to the regulations.

There were a couple of other points in connection with earlier questions that I would like to try and clarify if I may, Mr. Chairman. The structure of the usual fleet lease is, in the first place, based on the depreciation rate that the customer chooses, and a typical rate would be 2 per cent per month. Given normal use of a salesman's car, with salesman's mileage, 2 per cent works out pretty well. We would write that as a 50-month lease with an early termination privilege at any time after one year. It is easy, of course, to determine the book value at any point in time. At the end of 30 months, obviously, 40 per cent of the original cost is left as the book value of the car.

If the lessee chooses at that time to replace the car, and terminates the lease, then he either sells the car himself, or

[Traduction]

Dans ce cas particulier, sachant que quelqu'un vendrait une voiture à ce prix il a accepté de le faire et a loué ensuite la voiture à un de ses clients. Selon lui, les calculs révèlent que le bail fourni par la filiale de la banque se fondaient sur le taux préférentiel actuel fixé pour le coût de la voiture, divisé par le nombre de mois du bail. En d'autres termes, le profit constituait l'argent fourni au taux préférentiel tandis que pour le détaillant, évidemment, il s'agirait du coût de l'argent s'il effectuait lui-même la transaction financière.

**Le sénateur Connolly:** Essayons d'éclaircir ce point technique et difficile.

**Le sénateur Roblin:** Le sénateur Connolly aimerait sans doute que je vous demande si c'est effectivement ce qui se passe, à votre avis, dans ces cas.

**M. MacIntosh:** Monsieur le président, pourrais-je demander à M. Hunkin, président de Roylease, de répondre à cette question? Le sénateur Roblin abordant un domaine assez technique, je préférerais qu'un spécialiste nous renseigne.

**M. Robert G. Hunkin, président et administrateur en chef, Roylease Limited:** Sénateur Roblin, je crois que vous avez assez bien expliqué comment la transaction s'effectue. Le preneur, l'usager du parc, s'intéresse d'abord au coût des voitures qui lui seront louées. Évidemment, il s'intéresse aussi au coût du bail, au coût de la location, aux conditions du bail et au taux d'amortissement utilisés dans le calcul de la location. Ce sont les principaux points. Il s'intéresse aussi, bien sûr, à ses droits et privilèges concernant la résiliation prématurée du bail parce qu'il est extrêmement difficile de savoir à l'avance combien de temps on utilisera une voiture. Il nous est donc nécessaire, en tant que de bailleurs de parcs, d'établir d'abord si nous pouvons acheter des voitures à des prix équivalents à ceux obtenus sur le marché par nos concurrents. Si je ne m'abuse, ces prix ont été fixés, en grande partie, par la douzaine de principales sociétés de location américaines qui offrent des services de location au Canada depuis un certain temps déjà.

Le preneur choisit et la voiture et le détaillant. La Loi sur les banques elle-même, comme proposé, précise, me semble-t-il, qu'une filiale d'une banque ne peut pas diriger un client vers un fournisseur donné. On ne s'en remet pas à ce sujet au Règlement.

Si vous me le permettez, Monsieur le président, j'aimerais essayer d'éclaircir certains autres points touchant à des questions précédentes. En premier lieu, le bail ordinaire de location d'un parc automobile est établi en fonction du taux d'amortissement que le client choisit. Un taux typique est de 2% par mois. Compte tenu de l'utilisation moyenne d'une voiture par un représentant et du millage parcouru, le taux de 2% est à peu près correct. Nous consentirions un bail de 50 mois avec privilège de résiliation prématurée après un an. Il est évidemment facile d'établir à tout moment la valeur comptable. À la fin de 30 mois, la valeur comptable de la voiture représente 40% du coût original.

Si le premier choisit à ce moment de remplacer la voiture et de résilier le bail, soit il vend alors la voiture lui-même, soit il

[Text]

causes it to be sold, probably, through the original dealer, or asks us to do so. We would probably use that route, too. Any shortfall with regard to the 40 per cent is made up by the lessee, but any overage he gets back.

**Senator Connolly:** Just at that point, what legal right has the lessee to sell that car?

**Mr. D. A. Lewis:** He does not. You are quite right, sir. He can negotiate a sale. He comes to us and we will say, for example, that the car has a \$2,000 book value. He then gets our agreement—

**Senator Connolly:** He has to get approval—

**The Chairman:** Senator Connolly, the provision as to how the bank may operate, if you look at the bill, is contained in clause 173(1)(j).

**Senator Roblin:** Could I come back to my question, Mr. Chairman? The question raised by my correspondent is really this. Is the real argument here about the price of money, namely, that the bank's subsidiary has recourse to a cheaper supply of money than the dealer himself has? How would you react to that statement?

**Mr. Hunkin:** I am sure that is generally true, senator. We do have access to both Canadian and European financial markets. The reference to prime, I think, is misleading, or can be misleading, in the case of the types of leases we are talking about, because they are fixed rate leases, for a fixed term, and we match those leases with fixed rate debt. As you know, the prime rate, at a given time, and the cost of three-year money, might be quite different. In fact, they usually are quite different.

**Senator Roblin:** I think the point would be that if the bank has recourse to a cheaper source of money than the dealer, the outlook over the long term, for the dealer, cannot be very bright in this particular activity.

**Mr. MacIntosh:** Dealers do not rely, for their profit, on financial leasing. According to their own declaration, they only pass the money on to their costs, which is prime plus one. It is not the case that their continued existence and profitability rest on their leasing business. Sixty-five per cent are not even in the leasing business.

**Senator Roblin:** I was talking about dealers who are leasing cars; the leasing part of their business only.

**Mr. MacIntosh:** It is only a very small part of their function to sell cars, parts and services, but if we can bring funds to the marketplace and to the consumer cheaper than they can, why should we not? Surely the end purpose of legislation is the public interest, and if the public interest is served by having the cheapest financing to the consumer possible, then why should that not be the case? I am sure the Senate would not be interested in putting a road block in the way of that.

**Senator Roblin:** Theoretically, that is an attractive argument, but if you extend it too far, you eliminate a good deal of the small business sector.

Just as a matter of interest, in connection with the question as to what we do about maintenance afterwards, which Sena-

[Traduction]

la fait vendre, probablement par l'entremise du détaillant original, soit il nous demande de le faire. Le preneur doit compenser toute différence par rapport aux 40%, mais il récupère tout excédent.

**Le sénateur Connolly:** Permettez-moi de vous demander si le preneur a le droit légal de vendre la voiture.

**M. D. A. Lewis:** Non. Vous avez raison, Monsieur. Il peut négocier une vente. Il s'adresse à nous en nous disant, par exemple, que la valeur comptable de la voiture est de \$2,000. Il obtient ensuite notre consentement.

**Le sénateur Connolly:** Il doit obtenir l'approbation...

**Le président:** Sénateur Connolly, l'alinéa 173(1)(j) du bill régit la façon dont la banque peut conclure la transaction.

**Le sénateur Roblin:** Puis-je revenir à ma question, Monsieur le président? Mon correspondant demande en fait si la filiale de la banque peut se procurer de l'argent à moindre frais que le détaillant lui-même? Qu'en pensez-vous?

**M. Hunkin:** Je suis certain que c'est d'ordinaire le cas, sénateur. Nous avons accès au marché financier tant canadien qu'europpéen. L'allusion au taux préférentiel est trompeuse ou, du moins, peut l'être dans le cas des types de baux dont nous discutons parce qu'il s'agit de baux à taux fixe d'une durée fixe et que nous assortissons les baux à une dette à taux fixe. Comme vous le savez, le taux préférentiel à un moment donné et le coût de l'emprunt pour trois ans peuvent différer. En fait, ils sont habituellement fort différents.

**Le sénateur Roblin:** Ce que nous essayons d'établir est que si la banque a accès à une source d'argent moins coûteuse que celle du détaillant, les perspectives à long terme de ce dernier ne sont pas très reluisantes dans ce domaine.

**M. MacIntosh:** Les détaillants ne comptent pas, pour leurs profits, sur le crédit-bail financier. De leur propre aveu, ils ne font qu'ajouter l'argent à leurs frais, soit le taux préférentiel plus 1%. Leur existence et leur rentabilité ne dépendent donc pas de la location. Soixante-cinq pour cent d'entre eux ne s'occupent même pas de location.

**Le sénateur Roblin:** Je faisais allusion aux détaillants qui louent des voitures et à la partie location de leur entreprise.

**M. MacIntosh:** Ce n'est qu'une partie infime de leurs activités qui consistent à vendre des voitures, des pièces et du service, mais si nous pouvons fournir au marché et aux consommateurs des fonds à meilleur marché qu'eux, pourquoi ne le ferions-nous pas? L'objectif de la loi n'est-il pas de servir l'intérêt public et ce dernier demande qu'on fournisse aux consommateurs un financement au meilleur prix possible. Pourquoi ne serait-ce pas le cas? Je suis certain que le Sénat ne désire pas s'y opposer.

**Le sénateur Roblin:** En théorie, ce raisonnement est valable, mais si vous le poussez trop loin, vous éliminez une bonne partie des petites entreprises.

À simple titre d'information, au sujet des services d'entretien que nous offrons, et auxquels le sénateur Buckwold a fait



[Text]

tor Buckwold raised, this same company wrote to this same automobile firm and said, "We are going to give a credit card to the people to whom we lease cars, and when one of these cards is presented to your firm, we would like you to give them a 20 per cent discount on parts and a 10 per cent discount on labour." This certainly indicates that the possibility of directing business in connection with maintenance exists in a situation like this. That might answer part of Senator Buckwold's question.

**Mr. Hunkin:** The purpose of that Visa-based expense control program is to try to meet a complaint the dealers have—and I think quite a legitimate one—that major fleet lessors who are required by the needs of their customers to provide corporate credit cards, do not provide a card that can be used at dealerships. They make arrangements, as we must to compete in this business, with national suppliers of automotive services, parts and accessories, such as Esso service centres and Goodyear service centres. Those cards are restricted only to those suppliers of services.

The dealers make the argument that over time and as that type of fleet-leasing business grows, they will not have any service business left because those customers will not be able to take their cars for service to the dealerships. It is part and parcel of that deal, of course, that the user or the customer, which Senator Buckwold referred to, wants to get the best price possible for those repairs, parts and services.

Those discounts are provided by those companies I mentioned. To compete, the dealers understand that they have to do that. I believe they are supported by their manufacturers in that respect.

**Senator Cook:** Mr. Lewis, you mentioned a bank in Seattle. Does that bank carry on leasing operations itself?

**Mr. D. A. Lewis:** I do not know the answer to that question. It certainly does indirectly, but whether it is doing any direct leasing, I do not know.

**Senator Cook:** Does it have a subsidiary to carry on the business, or does the bank do it itself?

**Mr. D. A. Lewis:** No, it is done by the bank itself.

**Senator Cook:** Many of us are rather concerned with this new provision in the bill concerning subsidiaries. You have subsidiaries for leasing and subsidiaries for mortgage-lending. Is the reason for the development of subsidiaries to do business which the bank itself cannot do?

**Mr. D. A. Lewis:** Our representations were, frankly, that the bank should be empowered to do the leasing directly, and it was the wish of the authorities that certain activities be restricted to subsidiaries. I think they thought they would be able to keep a better watch on it if it were done through a subsidiary than if it were done through the bank directly. Our position is that we see no reason why we should not be able to do it directly as a bank or indirectly through a controlled subsidiary.

[Traduction]

allusion, cette même société a écrit à l'entreprise de voitures en question pour l'informer qu'elle allait donner une carte de crédit aux personnes auxquelles elle louait des voitures et pour lui demander d'accorder, aux détenteurs de cette carte, 20% de rabais sur les pièces et 10% de rabais sur la main-d'œuvre, cela indique certainement qu'il est possible de fournir des services d'entretien dans un cas semblable. Cela répondra peut-être en partie à la question du sénateur Buckwold.

**M. Hunkin:** L'objectif du programme de contrôle des dépenses par Visa est de satisfaire les détaillants qui se plaignent avec raison que les principaux bailleurs de parcs qui sont obligés, pour répondre aux besoins de leurs clients, de fournir des cartes de crédit d'affaires, ne permettent pas aux détenteurs de ces cartes de s'en servir chez les détaillants. Ils s'entendent, comme il faut le faire dans notre domaine, avec les fournisseurs nationaux de services, de pièces et d'accessoires automobiles comme les centres services Esso et les centres services Goodyear. Seuls ces fournisseurs reconnaissent leur carte de crédit.

Les détaillants soutiennent qu'au fur et à mesure de la croissance du commerce de location des parcs automobiles, ils seront écartés du service parce que les clients ne pourront pas présenter leur carte chez eux. Il est évident que l'utilisateur ou le client, auquel le sénateur Buckwold a fait allusion, désire obtenir le meilleur prix possible pour les réparations, les pièces et le service.

Les sociétés que j'ai mentionnées accordent ces rabais. Pour être concurrentiels, les détaillants comprennent qu'ils doivent aussi le faire. Je crois que les fabricants les appuient à cet égard.

**Le sénateur Cook:** Monsieur Lewis, vous avez parlé d'une banque de Seattle. Cette banque effectue-t-elle elle-même des opérations de crédit-bail?

**M. D. A. Lewis:** Je ne connais pas la réponse à cette question. Elle travaille certainement dans ce secteur, mais j'ignore si elle le fait directement ou indirectement.

**Le sénateur Cook:** Confie-t-elle ces opérations à une filiale ou s'en charge-t-elle elle-même?

**M. D. A. Lewis:** Elle le fait elle-même.

**Le sénateur Cook:** Un grand nombre d'entre nous sommes préoccupés par cette nouvelle disposition du projet de loi concernant les filiales. Certaines filiales se spécialisent dans le crédit-bail et d'autres, dans le prêt hypothécaire. Les filiales sont-elles créées pour effectuer des opérations dont les banques ne peuvent se charger?

**M. D. A. Lewis:** Je dois dire franchement que nous proposons que les banques soient autorisées à faire du crédit-bail directement et les autorités souhaitaient que certaines activités soient confiées en exclusivité à des filiales. On estimait qu'il serait plus facile d'exercer une surveillance si une filiale, et non pas la banque, assumait ces responsabilités. Nous ne voyons pas pourquoi nous ne pourrions pas permettre à une banque de faire du crédit-bail directement, ou indirectement par l'entremise d'une filiale sous son contrôle.

[Text]

**The Chairman:** Bill C-15 provided for banks to carry on this business directly, but Bill C-14, which came later, limited this business to the subsidiary.

**Senator Cook:** My preference would be for the banks to do it directly. My comment would also apply to mortgages.

**Mr. D. A. Lewis:** In the case of mortgages, we are prepared to do it either directly by the bank, or indirectly through a subsidiary.

**Senator Cook:** What concerns some of us is that, for instance, most governments have already formed subsidiaries to sell and operate lotteries, and we are wondering how and when the bank is going to call a halt to subsidiaries.

**The Chairman:** The explanation given by Mr. Kennett, for switching from the bank doing this business directly and doing it through a subsidiary, was that if the bank did this business directly, it would be in a position where it could exercise more influence in the direction of where the business would go. Therefore, you create a subsidiary. However, I suppose, as part of that, you have to have a subsidiary a distance away. Whether this is effective or not, I do not know.

**Senator Cook:** When is this incorporation of subsidiaries to carry on business going to end?

**Mr. MacIntosh:** We are restricted to certain types of subsidiary. They are spelled out in the act. We cannot create a subsidiary to go into ice cream parlours.

**Senator Cook:** I appreciate that.

**Senator Molson:** If I remember correctly, consideration was also given to the fact that the subsidiary would have to issue statements in order that that part of the business would be segregated. If there were no subsidiaries, these figures would disappear into the consolidated figures, and there would be no indicator of the degree of other activities apart from ordinary banking.

**The Chairman:** There would be two statements. There would be the consolidated statement; and there would be a separate statement by the subsidiary.

**Senator Molson:** Each subsidiary?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Connolly:** The banks are empowered, by this bill, to establish leasing subsidiaries. They are also empowered to establish lending subsidiaries in the mortgage field. How many other types of subsidiary companies would the bank be allowed to establish under this bill?

**Mr. MacIntosh:** Under this act we would basically confine our subsidiaries to mortgage subsidiaries, leasing, factoring, and certain types of real property subsidiaries.

**Senator Connolly:** That has been in place for a long time.

**M. MacIntosh:** And venture capital.

[Traduction]

**Le président:** Le bill C-15 proposait de confier directement ces opérations aux banques mais le bill C-14, qui a été présenté ultérieurement, limitait ces activités à la filiale.

**Le sénateur Cook:** Je préférerais que les banques le fassent directement. Mon commentaire s'applique également aux hypothèques.

**M. D. A. Lewis:** Pour ce qui est des hypothèques, nous sommes disposés à nous en charger directement par l'entremise de la banque ou indirectement par l'entremise d'une filiale.

**Le sénateur Cook:** Certains d'entre nous sont préoccupés par le fait que, pour citer un exemple, la plupart des gouvernements ont déjà constitué des filiales pour administrer des loteries et nous nous demandons quand et comment les banques enrayeront la multiplication des filiales.

**Le président:** M. Kennett a expliqué que la banque ne se chargeait pas de ces opérations directement mais les confiait plutôt à une filiale parce que si elle le faisait, elle serait en mesure d'exercer une plus grande influence sur le choix du secteur sur lequel porterait ses opérations. Elle préfère donc créer une filiale. Toutefois, je suppose que la banque doit ouvrir une filiale à une certaine distance. J'ignore si cette façon de procéder est efficace.

**Le sénateur Cook:** Quand prendra fin la pratique qui consiste à confier des opérations à une filiale?

**M. MacIntosh:** Nous devons nous en tenir à certains types de filiales qui sont définies dans la loi. Par exemple, nous ne pouvons créer une filiale qui s'occuperait de comptoirs de crème glacée.

**Le sénateur Cook:** Je comprends.

**Le sénateur Molson:** Si je me souviens bien, on tenait également compte du fait que la filiale devait apporter des précisions pour que des opérations de ce genre soient rangées dans une catégorie distincte. Si les filiales n'existaient pas, ces chiffres disparaîtraient parmi les états financiers globaux et rien d'indiquerait l'importance de ces activités par opposition aux activités bancaires ordinaires.

**Le président:** Il y aurait donc deux états financiers distincts: l'état global et un autre qui ne concernerait que la faillite.

**Le sénateur Molson:** Chaque filiale?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Le présent projet de loi autorise les banques à créer des filiales de crédit-bail. Elles peuvent en créer d'autres qui travailleraient dans le secteur des prêts hypothécaires. Combien d'autres catégories de filiales les banques peuvent-elles constituer aux termes du présent projet de loi?

**M. MacIntosh:** Les activités de nos filiales seraient restreintes aux prêts hypothécaires, au crédit-bail, à l'affacturage et à certains types d'activités rattachées aux propriétés.

**Le sénateur Connolly:** Il y a longtemps que cela existe.

**M. MacIntosh:** J'avais oublié les capitaux à risque.



[Text]

**Senator Connolly:** Are real estate holdings also held by a subsidiary now?

**Mr. MacIntosh:** Yes. There are bank service corporations which are really the real property companies. Formerly the act and regulations provided that a bank must have majority control, but I believe the regulations are now changed so that a bank could be a partner with less than 50 per cent with others in a vehicle company which has the purpose of supplying property to the bank.

So there are no other areas apart from those offshore.

**Senator Connolly:** Offshore, is that a subsidiary operation?

**Mr. MacIntosh:** These definitions apply within Canada. The banks in many cases have offshore subsidiaries, trust companies in the Caribbean and so forth, controlled banks abroad. There are many of those.

**Senator Connolly:** All authorized by this bill?

**Mr. MacIntosh:** There is no restriction. There is nothing in this bill that applies to those offshore subsidiaries.

**Senator Connolly:** All right. Just counting then for the sake of summing it up, the type of subsidiary authorized for a bank by this bill, are leasing, factoring, mortgage lending, venture capital, real estate—

**Mr. MacIntosh:** That is all.

**Senator Cook:** Might I just put in there, most of the operations of these subsidiaries are going to be directed or controlled by regulation, not by the act. So you have a whole lot of subsidiaries authorized by the act and then on top of that the subsidiaries are going to have their operations controlled by regulation and not by the act.

**The Chairman:** Of course the regulations have to proceed from the authority that is given in the statute.

**Senator Cook:** No doubt.

**Senator Connolly:** I appreciate Senator Cook's point, Mr. Chairman, but I think this bill is a pretty big bill. I just carried it in!

**The Chairman:** That is the understatement of the year.

**Senator Molson:** Well, that is on the record.

**Senator Connolly:** Well, you know the story about the mover trying to get the piano into the house and the lady said, "Sure you can get it in. We bring the *New York Times* in every day."

What this bill does, I gather, is authorize the subsidiaries, but to put in the detail as to the control in the bill, I think, would make the legislation intolerably long.

**The Chairman:** Well, senator, I think the regulations, according to Mr. Kennett, were designed to be a bow in the direction of flexibility. Now, it may be an exaggerated bow. I do not know.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Des biens immobiliers sont-ils également détenus par une filiale à l'heure actuelle?

**M. MacIntosh:** Oui. Certaines sociétés de services bancaires s'occupent en fait de biens immobiliers. Jadis, la loi et les règlements exigeaient qu'une banque exerce un contrôle majoritaire mais je crois que les nouveaux règlements autorisent une banque à s'associer à d'autres sociétés en achetant moins de 50% de leurs actions et à constituer ainsi une société intermédiaire dont le but est de fournir des propriétés à la banque.

Ainsi, il n'y a rien d'autre que ces filiales à l'étranger.

**Le sénateur Connolly:** Même à l'étranger, c'est encore une filiale?

**M. MacIntosh:** Ces définitions s'appliquent à l'intérieur du Canada. Très souvent, les banques ont des filiales à l'étranger, par exemple, une société de fiducie dans les Antilles, des banques contrôlées à l'étranger; cela se produit souvent.

**Le sénateur Connolly:** Toutes autorisées en vertu de ce projet de loi?

**M. MacIntosh:** Il n'y a pas de restriction; aucune disposition du projet de loi ne vise les filiales à l'étranger.

**Le sénateur Connolly:** Très bien. Énumérons maintenant les filiales qu'autorise le présent projet de loi à une banque: sociétés de crédit-bail, sociétés d'affacturage, sociétés de prêts hypothécaires, sociétés de capitaux à risque, sociétés immobilières—

**M. MacIntosh:** C'est tout.

**Le sénateur Cook:** Permettez-moi d'ajouter que presque toutes les transactions de ces filiales seront régies par règlement et non par la loi. Ainsi, la loi autorise une vaste gamme de filiales, mais les transactions de ces filiales sont régies par règlement.

**Le président:** Bien sûr, les règlements découlent de l'autorisation qui est contenue dans la loi.

**Le sénateur Cook:** Bien entendu.

**Le sénateur Connolly:** J'apprécie, monsieur le président, l'observation du sénateur Cook, mais je crois que ce projet de loi est assez volumineux.

**Le président:** Quel euphémisme!

**Le sénateur Molson:** Bon, c'est consigné.

**Le sénateur Connolly:** Vous connaissez l'histoire du déménageur qui essayait de faire entrer un piano dans une maison, et à qui la ménagère dit: «Bien sûr que vous pouvez faire entrer ce piano, nous recevons *La Presse* du samedi toutes les semaines.»

Donc, si je comprends bien, ce projet de loi autorise les filiales. Les formalités de contrôle ne sont pas incorporées au projet de loi, car il serait beaucoup trop volumineux.

**Le président:** Monsieur le sénateur, selon M. Kenneth, le règlement a été conçu pour ouvrir la voie à la souplesse. Cependant, je me demande si l'ouverture n'est pas un peu trop grande.

[Text]

**Senator Hays:** Mr. Chairman, what sort of security do you take on when you are loaning money on these leases?

**Mr. MacIntosh:** In the case of the kind of leasing we are talking about, we take the car. We own the car.

**Senator Hays:** And that is all you take?

**Mr. MacIntosh:** Yes.

**Senator Hays:** No personal guarantees or all the other things, the mortgage, if you like, to the bank and that sort of thing?

**Mr. MacIntosh:** No, I think the lease usually rests on its own as collateral by itself.

**Senator Hays:** There could be two different term loans? You do not take a demand loan?

**Mr. MacIntosh:** No, but I should say perhaps that in a large fleet lease, a bank dealing with his customer may have quite a lot of related transactions, a demand loan, term financing for his warehouse facilities, all sorts of things, so there could be related banking business.

**Senator Hays:** And maybe different grades—

**Mr. MacIntosh:** Yes.

**Senator Hays:** . . . within the same customer.

**Senator Barrow:** What sort of interest do you propose? Are you dealing here with two per cent over prime or three per cent? Are they sliding loans?

**Mr. D. A. Lewis:** It is fixed rates. They are all fixed rates for the terms of the lease.

**Senator Barrow:** Or maybe not?

**Mr. D. A. Lewis:** No, I think that they would invariably be fixed rates for the term of the lease. Now, the term of the lease could vary 18 months, 24 months, 36 months, and the cost of money imputed in that lease would, of course, depend on interest rates at the time the contract was entered into because the bank would fund that ideally with liabilities or deposits that ran for the same term on a fixed rate basis.

**Senator Hays:** Generally, what would the mark-up be?

**Mr. D. A. Lewis:** Well, I guess our net interest earnings, if you look at the banking business in total, are—

**Senator Hays:** Not in total.

**Mr. D. A. Lewis:** . . . in the order of 2 per cent.

**Senator Hays:** Not in total, but can you specify?

**Mr. D. A. Lewis:** We would probably be talking in the order of about 2 per cent above our cost of money which would probably work out on an average approximately. Would you think that would be accurate, Mr. MacIntosh?

**Mr. MacIntosh:** I would think so.

[Traduction]

**Le sénateur Hays:** Monsieur le président, quelle garantie exigez-vous lorsque vous prêtez de l'argent dans ces baux?

**M. MacIntosh:** Pour les baux dont nous parlons aujourd'hui, la garantie, c'est l'automobile. Le véhicule nous appartient.

**Le sénateur Hays:** C'est tout?

**M. MacIntosh:** Oui.

**Le sénateur Hays:** Aucune garantie personnelle ou autre, comme par exemple l'hypothèque?

**M. MacIntosh:** Non, je crois que le bail constitue sa propre garantie subsidiaire.

**Le sénateur Hays:** Il pourrait donc y avoir deux prêts à terme différents? Vous ne prenez pas de prêts remboursables sur demande?

**M. MacIntosh:** Non, mais je devrais peut-être dire que dans le cas d'un bail pour une flotte importante, une banque traitant avec son client peut avoir passablement d'autres transactions connexes; un prêt sur demande, du financement à terme pour l'entrepôt, et quoi d'autre; ainsi il y a d'autres opérations bancaires connexes.

**Le sénateur Hays:** Et peut-être des qualités différentes.

**M. MacIntosh:** Oui.

**Le sénateur Hays:** Pour le même client.

**Le sénateur Barrow:** Quel intérêt proposez-vous? Parlez-vous d'un intérêt supérieur de 2 ou 3 pour cent au taux d'intérêt préférentiel? Est-ce que ce sont des prêts à taux d'intérêt flexible?

**M. D. A. Lewis:** Ce sont des prêts à taux fixe. Tous les taux sont fixés pour la durée du bail.

**Le sénateur Barrow:** Ah! oui?

**M. D. A. Lewis:** Oui, je crois que le taux est toujours fixe pour la durée du bail. Cependant celle-ci peut varier, elle peut être de 18, 24 ou 36 mois; et le loyer de l'argent de ce bail dépend, bien sûr, des taux d'intérêt au moment de la signature du contrat car, la banque paiera ce contrat, de façon idéale, avec le passif ou les dépôts qui sont faits pour la même période à taux fixe.

**Le sénateur Hays:** De façon générale, quelle serait la majoration?

**M. D. A. Lewis:** Il me semble que nos gains en intérêts, si l'on considère l'ensemble des transactions bancaires, sont . . .

**Le sénateur Hays:** Non, pas au total.

**M. D. A. Lewis:** . . . de l'ordre de 2 pour cent.

**Le sénateur Hays:** Non, pas au total, mais pouvez-vous préciser?

**M. D. A. Lewis:** On peut sans doute parler d'un taux supérieur d'environ 2 pour cent au coût de l'argent, ce qui donnerait une moyenne approximative. Cela vous semble-t-il exact, M. MacIntosh?

**M. MacIntosh:** Je le pense.



[Text]

**Senator Barrow:** What would be the relation to prime rate?

**Mr. MacIntosh:** Well, at times the rate for 3-year money can be higher or lower than prime. For the past two or three years, the most expensive form of money has been prime, demand money, and 3-year money or 2-year money has been considerably cheaper and that stands.

Right now, the interest curve is getting quite flat as rates are coming down, but what it will be two years from now, senator, will depend on the shape of the interest rates.

**Senator Hays:** Well, two months ago all of the people who knew indicated that interest rates were still on the way up, and all of a sudden all these predictions are wrong and they are on the way down. If you were loaning money today, on what basis would you loan it? If the bank act was through and you were starting business tomorrow morning, what would your mark-up be? Would you have it prime plus?

**Mr. MacIntosh:** Yes, Senator Hays, I think it would be in the order of prime plus one or two, depending upon the specific situation. With regard to an idea where interest rates are, we have just recently done a rough calculation of the consumer credit portfolios of the bank which are, of course, a much bigger package than the leasing as a whole. I have an estimate that the overall rate of interest on the consumer credit financing of the banks in 1979 was 13.1 per cent. So that in the last six months the banks' cost of funds has gone 2 or 3 per cent above the rate of return on bank portfolios.

**The Chairman:** Well, if there are no other questions on this point, I think I should call the attention of the committee to the fact that in our report on C-15, we recommended that the provisions of the bill in relation to financial leasing and the regulations

... be amended in such a manner as to prohibit banks from entering the business of leasing of passenger automobiles and on-road truck vehicles, except for fleet or wholesale leasing where the aggregate cost of the fleet of vehicles being leased in any particular lease is \$100,000 or more, subject to indexing of this amount for future changes in the value of money.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, would you give us reference in our report to that?

**The Chairman:** Yes, you will find it in the report of the committee proceedings, issue No. 30 of March 7, 1979, on page 39. This would appear to be the main point of attack against permitting the banks to engage in financial leasing at all.

**Mr. MacIntosh:** Just to summarize our position, let me say we believe that we should be able to do any indirect leasing, as we discussed earlier, so that the transaction remains essentially between the lessee and the automotive dealer, and we should

[Traduction]

**Le sénateur Barrow:** Comment ce situe-t-il par rapport au taux préférentiel?

**M. MacIntosh:** Il arrive que le taux consenti pour un prêt de trois ans soit supérieur ou inférieur au taux préférentiel. Ces deux ou trois dernières années, le taux du loyer de l'argent le plus élevé a été le taux préférentiel, pour les prêts remboursables à vue. Le loyer de l'argent prêté pour des périodes de deux ou trois ans s'est révélé nettement moindre et cette tendance se maintient.

Actuellement, la courbe des taux d'intérêt est moins marquée à mesure que les taux baissent, mais ce qu'il sera dans deux ans, monsieur le sénateur, dépend de la tendance que suivront les taux d'intérêt.

**Le sénateur Hays:** Il y a deux mois tous les spécialistes préoyaient que les taux d'intérêt allaient continuer à grimper, puis soudainement, toutes leurs prédictions se sont révélées erronées car les taux baissent. Si vous prêtez de l'argent aujourd'hui, sur quelle base le faites-vous? Si le projet de loi sur les banques était adopté et que vous vous lanciez dans les affaires demain matin, quelle serait votre majoration? Serait-elle supérieure au taux préférentiel?

**M. MacIntosh:** Oui, monsieur le sénateur, je pense qu'elle lui serait supérieure d'un ou deux points, selon la conjoncture. Compte tenu de ce qu'il advient des taux d'intérêt, nous avons récemment fait un calcul sommaire des portefeuilles de crédit à la consommation de la banque, qui représentent évidemment un bien plus grand morceau que l'ensemble du crédit-bail. Il me semble que le taux global d'intérêt du financement du crédit à la consommation consenti par les banques en 1979 était de 13.1%. Si bien que depuis six mois, il en a coûté aux banques de 2 à 3% de plus par rapport au taux de rendement des portefeuilles bancaires.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions à ce sujet, je pense que nous devrions attirer l'attention du comité sur le fait que dans notre rapport sur le bill C-15, nous recommandions que les dispositions du projet de loi relatives au crédit-bail financier et le règlement

... soient modifiés de manière à interdire aux banques de s'adonner à des activités de crédit-bail de voitures particulières et de camions, à l'exception du crédit-bail de parcs d'automobiles lorsque le coût total de la flotte de véhicules loués s'élève à plus de \$100,000, sous réserve d'une indexation de ce montant qui tiendrait compte des fluctuations éventuelles de la valeur du dollar.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, voulez-vous nous donner la référence?

**Le président:** Cette citation trouve dans le rapport des délibérations du Comité, fascicule n° 30, du 7 mars 1979, page 39. Cela constituerait la principale objection à autoriser les banques à se livrer à des opérations de crédit-bail financier.

**M. MacIntosh:** Ne serait-ce que pour résumer notre position, permettez-moi de dire que nous estimons que nous devrions pouvoir faire du crédit-bail indirect, comme nous en avons discuté plus tôt, de sorte que la transaction reste unique-

[Text]

be able to do fleet leasing of on-road vehicles where we describe the fleet as \$50,000 or more, or some appropriate definition of that nature.

**Senator Connolly:** You think \$100,000 is too high? Presumably that would make the minimum lease arrangement restricted to about ten cars on your other definition.

**Mr. MacIntosh:** We think that is pretty high.

**Senator Barrow:** Suppose it were the lesser of five cars or a value of \$100,000?

**Mr. Gilles Mercure, Executive Vice-President, Banque Nationale du Canada:** I think you should also consider unit vehicles such as buses and large trucks, which are not the type of equipment we usually discuss. We feel that we should not be more restricted with respect to non-moveable equipment. This is why a limit of \$100,000 would exclude us from many deals for equipment finance, which are legitimate banking business. Even at \$50,000 we are excluding a good portion of the truck market, which is quite legitimate in industrial financing.

**Senator Connolly:** Should we not be getting some information about the value of some of this equipment? Heretofore I guess we have been directed specifically to consider the position of the dealer who is selling passenger vehicles. Is there anything we should be thinking about, Mr. Chairman, and asking these witnesses about, in connection with heavier equipment? I would think there are pieces of equipment that are subject to leasing arrangements that are worth even more than \$100,000, such as some of the equipment used for the tar sands work, or heavy construction work at James Bay. Is there anything in that area that we should be asking about? We are talking about leasing for fleets. Is that restricted only to the passenger and small truck business? If so, what is the bank's position about very expensive equipment worth \$100,000 or more. I suppose there is such.

**Mr. MacIntosh:** Our position is simply that the regulations we have been talking about apply to passenger cars and on-road trucks. Of course, we have always considered that we should be leasing the large ticket items. We are doing that now. Certainly FADA is not complaining about that at all; that is not relevant to them.

**The Chairman:** I should tell the committee that I have received from the automotive dealers some suggested amendments which, if approved and adopted, would satisfy the automotive dealers. There are two of them. In the first they propose an amendment to clause 173(1)(j), to add the words:

through a subsidiary of the bank—

[Traduction]

ment entre le locataire et le concessionnaire d'automobiles. Nous devrions également pouvoir faire du crédit-bail concernant les parcs de canaux routiers lorsque le parc équivalant à \$50,000 et plus.

**Le sénateur Connolly:** Vous estimez que le montant de \$100,000 est trop élevé? Cela voudrait donc dire que le contrat de bail minimal serait restreint à environ dix automobiles, selon votre autre définition.

**M. MacIntosh:** Nous estimons que le montant est pas mal élevé.

**Le sénateur Barrow:** A supposer qu'il s'agisse d'un locataire de cinq voitures dont la valeur équivalait à \$100,000?

**M. Gilles Mercure, vice-président exécutif, Banque Nationale du Canada:** Je pense que l'on devrait également prendre en ligne de compte les véhicules affectés à des services publics ou commerciaux comme les autobus et les gros camions, qui ne tombent pas dans la catégorie dont nous parlons habituellement. En effet, nous estimons ne pas devoir être soumis à davantage de restrictions en ce qui concerne le matériel statique. C'est la raison pour laquelle un plafond de \$100 000 nous empêcherait d'accepter de nombreux contrats de financement de matériel, qui constituent pourtant des opérations bancaires légitimes. Même avec un plafond de \$50 000, nous excluons une bonne partie du marché du camionnage, qui appartient pourtant au domaine du financement industriel.

**Le sénateur Connolly:** Ne devrions-nous pas obtenir des renseignements sur la valeur d'une partie de ce matériel? Jusqu'à maintenant, on nous a demandé de considérer uniquement la position du concessionnaire qui vend des véhicules particuliers. N'y a-t-il pas d'autres éléments auxquels nous devrions songer, monsieur le président, et au sujet desquels nous devrions poser des questions aux témoins en ce qui concerne le matériel lourd? J'imagine qu'il doit y avoir certains éléments d'équipement qui peuvent faire l'objet d'un contrat de crédit-bail et qui valent au-delà de \$100 000 comme l'équipement utilisé pour l'exploration et l'exploitation des sables bitumineux ou pour les gros travaux de construction à la Baie James. N'avons-nous pas de questions à poser dans ce domaine? Nous parlons de crédit-bail de parcs automobiles; cela se limite-t-il aux véhicules particuliers et aux fourgons? Dans l'affirmative, quelle est la position de la banque au sujet d'un matériel très onéreux valant jusqu'à \$100 000 et plus, car je suppose qu'il y en a.

**M. MacIntosh:** Nous estimons tout simplement que les règlements dont nous avons parlé s'appliquent aux voitures particulières et aux camions routiers. Bien entendu, nous avons toujours considéré que nous devrions louer à bail des éléments qui rapportent plus. C'est ce que nous faisons à l'heure actuelle et la FADA ne s'en plaint certainement pas car cela ne relève pas d'elle.

**Le président:** J'aimerais signaler au Comité que les concessionnaires d'automobiles m'ont envoyé des propositions d'amendement qui s'ils sont approuvées et adoptées, répondraient à leurs besoins. La première concerne l'alinéa 173(1j), et consiste à ajouter les mots:

par l'intermédiaire de ses filiales—



[Text]

that is the way in which the banks may deal:

and not otherwise, subject to any terms and conditions prescribed by the Regulations engage in financial leasing, and in the course thereof acquire, at the request of a specific lessee for leasing by him, hold and lease personal property, provided that such personal property not include trucks with a gross vehicle weight rating within the meaning given to that expression by regulation of the Governor-in-Council, of 46,000 pounds or less.

Then the list is:

automobiles, vans and buses whether or not such property becomes affixed to real property.

Therefore, the exclusions they are proposing in this phase of it include automobiles, vans, buses and trucks of less than certain weight.

Their second proposed amendment is to clause 193, which is the other really pertinent clause. Their proposed amendment is to subclause (1)(b):

the activities of which are limited to the financial leasing of personal property not including trucks with a gross vehicle weight rating.

That is repetition:

automobiles, vans and buses, and such related activities as are prescribed by the regulations and conform with such restrictions and limitations thereon as are so prescribed.

What they suggest is that these two amendments will allow the banks to engage in leasing big ticket items such as aircraft, locomotives, construction machinery, mining and logging equipment, roadbuilding and paving equipment, large truck-tractor units as used by transport companies. Whatever comes within the description of automobiles, they propose that that field should be banned to the banks, so the issue is clear.

**Senator McIlraith:** In their suggested proposed amendments did they address themselves to paragraph (c) of clause 193(1)?

**The Chairman:** No.

**Senator McIlraith:** It is explicit, not in the regulations but right in the bill:

conducting its activities that are financing the leasing of personal property and any other prescribed activities related thereto, does not direct its customers or potential customers to particular dealers in the leased property or the property to be leased.

**Senator Cook:** A pious hope.

**Senator McIlraith:** Well, it is of some significance when you discuss the question of fleets and these rental agencies. It seems to me they should have taken some account of that. However, I guess we can deal with that when they come.

**The Chairman:** Whether their proposed amendments go far enough or create other problems is something I think we should develop when they are before us.

[Traduction]

et c'est la manière dont les banques devraient être autorisées à traiter:

sous réserve des modalités prescrites par les règlements effectuer du crédit-bail financier et dans le cadre de ces opérations, acquérir, détenir et louer des biens meubles en vue de les donner à bail à un locataire déterminé qui lui en a fait la demande; à condition qu'ils n'incluent pas de camions dont le poids brut équivaut à la signification donnée au poids fixé à 46 000 livres ou moins, par règlement du gouverneur en conseil.

Ensuite, la liste continue:

automobiles, camionnettes et autobus, qu'ils soient fixés ou non à des immeubles.

Par conséquent, les exceptions qu'ils proposent à ce stade incluent notamment des automobiles, des camionnettes, des autobus et des camions d'un certain poids.

Leur seconde proposition d'amendement concerne l'article 193, qui en fait se rattache à l'autre article cité. Ils proposent notamment de modifier le paragraphe (1)b)

dont les activités se limitent au crédit-bail financier de biens meubles, à l'exclusion de camions dont le poids brut est de . . . . .

Ensuite, il y a une répétition:

. . . automobiles, camionnettes et autobus, et autres activités connexes prescrites par les règlements et conformes aux diverses restrictions prescrites.

D'après eux, ces deux ameubements devraient permettre aux banques de se lancer dans le crédit-bail de gros matériel qui rapporte comme les aéronefs, les locomotives, la machinerie de construction, l'équipement utilisé pour l'exploitation minière et l'abattage, celui utilisé pour la construction des routes et le pavage, et enfin les gros camions-remorques utilisés par les compagnies de transport. Par contre, tout ce qui tombe sous la définition «automobiles» devrait selon eux, être interdit aux banques., donc, la question est claire.

**Le sénateur McIlraith:** Dans les amendements qu'ils proposent, ont-ils parlé de l'alinéa c) du paragraphe 193(1)?

**Le président:** Non

**Le sénateur McIlraith:** C'est explicite, non pas dans les règlements mais tout simplement dans le bill:

«dans ses activités dont le crédit-bail financier de biens meubles et toute autre activité prescrite connexe, elle n'indique pas à ses clients des concessionnaires particuliers pour les véhicules loués ou à louer.

**Le sénateur Cook:** C'est un vœux pieux!

**Le sénateur McIlraith:** Il a son importance, lorsque l'on parle de parcs automobiles et d'agences de location. D'après moi, ils auraient dû prendre cela en considération. Toutefois, je pense que nous pourrions en parler lorsqu'ils comparaitront.

**Le président:** Mais ces propositions de modification vont-elles suffisamment loin ou bien créent-elles d'autres problèmes? Voilà ce que nous verrons lorsqu'ils viendront.

[Text]

**Mr. MacIntosh:** Could I make one comment on their proposal?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. MacIntosh:** What they are really asking for is a sweeping elimination of banks altogether from automotive leasing.

**Senator Connolly:** On-road automotive leasing.

**Mr. MacIntosh:** All right, but automobiles, vans, trucks and so forth. Sixty-five per cent of the FADA members are not in leasing at all, right now, and it is a minority of their membership only that want to exclude the banks from leasing. I think it would be, if I may say so, worthwhile to ask them, or the legal people who represent FADA, if they really represent all their membership, because there are over 2,000 dealers in Canada, from the small towns and cities, who do not have their own in-house leasing. According to this, they would be prevented from working out a deal with a bank, and we think, frankly, that that is absurd.

**Senator McIlraith:** I think that point is before us fairly clearly.

**The Chairman:** Well, it proposes other considerations, too, because if the foreign banks who presently are carrying on financial business in Canada, and part of that is financial leasing through the financial corporations incorporated federally or provincially, take the step over and become incorporated under the new Bank Act, becoming at the same time a subsidiary of the foreign bank, then this exclusion would put them out of that business.

**Senator McIlraith:** Yes. They have swept everything out. They have not addressed themselves to the narrow point with which we are concerned.

**Mr. MacIntosh:** Moreover, they have protected the market for a bunch of foreign owned leasing companies. I do not see why Parliament would want to do that.

**The Chairman:** Well, you would be excluding people who are actually carrying on this kind of business now. The foreign banks who do not incorporate would not be affected because, if the foreign bank does not incorporate under the Bank Act, they can continue to do their business; but you would be leaving a void in the market.

**Senator McIlraith:** Exactly.

**The Chairman:** Are there any other questions on this?

**Senator Austin:** Just one point, Mr. Chairman. I wonder if Mr. MacIntosh recalls the recommendation of this committee, which you read a few minutes ago, and its suggested limitation. I think the limitation was in the amount of \$100,000. I wonder whether Mr. MacIntosh could tell us what percentage of the leasing market this committee's recommendation would have left to the banks, and what percentage they would have been excluded from.

**Mr. MacIntosh:** Senator Austin, I think, if we were excluded from the indirect as well as the direct, in the leasing of on-road vehicles, we would be eliminated from the great bulk

[Traduction]

**M. MacIntosh:** Puis-je faire un commentaire au sujet de leur proposition?

**Le président:** Oui.

**M. MacIntosh:** Ce qu'ils veulent en fait, c'est éliminer complètement les banques du crédit-bail d'automobiles.

**Le sénateur Connolly:** Du crédit-bail des véhicules routiers.

**M. MacIntosh:** Très bien, mais il y a les automobiles, les camions, etc. En ce moment même, 65% des membres de la FADA n'ont pas du tout recours au crédit-bail et ce n'est qu'une minorité qui désire en exclure les banques. Si je peux m'exprimer ainsi, je pense qu'il vaudrait la peine de leur demander, ou aux représentants juridiques de la FADA, s'ils représentent vraiment tous leurs membres, parce qu'il y a dans les petites villes du Canada plus de 2,000 entreprises qui ne possèdent pas leur propre crédit-bail intra-muros. Elles se trouveraient donc empêchées de conclure des affaires avec une banque et nous pensons franchement que c'est absurde.

**Le sénateur McIlraith:** Je pense que nous nous trouvons très clairement en présence du problème.

**Le président:** Il y a également d'autres considérations parce que si les banques étrangères qui exercent actuellement des activités financières au Canada, et dont une partie de ces activités est constituée par un crédit-bail financier par l'intermédiaire de sociétés financières constituées conformément aux lois fédérales ou provinciales, se constituent en sociétés en vertu de la nouvelle loi sur les banques, devenant en même temps des filiales de banques étrangères, cette exclusion les écarterait alors de ces activités.

**Le sénateur McIlraith:** Oui. Ils ont tout balayé. Ils n'ont pas abordé le point précis qui nous préoccupe.

**M. MacIntosh:** En plus, ils ont protégé le marché d'un groupe de sociétés de crédit-bail d'appartenance étrangère. Je ne vois pas pourquoi le Parlement voudrait prendre de telles mesures.

**Le président:** Vous écarteriez des entreprises qui exercent actuellement de telles activités. Les banques étrangères qui ne se constituent pas en sociétés ne seraient pas touchées parce que si une banque étrangère se constitue en société en vertu de la Loi sur les banques, elle peut continuer à exercer ses activités mais cela laissera un vide sur le marché.

**Le sénateur McIlraith:** Exactement.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions à ce sujet?

**Le sénateur Austin:** Juste une remarque, monsieur le président. Je me demande si M. MacIntosh se souvient de la recommandation du présent comité que vous avez lu il y a quelques minutes et de la limite proposée. Je pense qu'il s'agissait de \$100,000. Je me demande si M. MacIntosh pourrait nous dire quel est le pourcentage du marché de crédit-bail que la recommandation du présent comité laisserait aux banques et quel serait le pourcentage qui serait exclu.

**M. MacIntosh:** Sénateur Austin, je pense que si nous étions exclus du crédit-bail, indirect et direct pour les véhicules routiers, nous serions éliminés de la plus grande partie du



[Text]

of the market; but the statistical base in this industry is very limited, and I cannot really give you a straight-up answer to that.

**Senator Austin:** Mr. Chairman, do you have the words of the recommendation again? Because I do not recall that we prescribed direct or indirect.

**The Chairman:** The words are, "to prohibit banks from entering the business of leasing of passenger automobiles and on road truck vehicles, except for fleet or wholesale leasing where the aggregate cost of the fleet of vehicles being leased in any particular lease is \$100,000 or more."

**Senator Austin:** And subject to indexing, in order to leave the \$100,000 in constant terms.

Do you know what share of the market you would still have access to if the Minister of Finance had accepted the recommendation of this committee?

**Mr. D. A. Lewis:** Senator Austin, I would like to qualify this answer, because to the best of our knowledge your question cannot be answered authoritatively. We have made some estimates based on published reports here and there, and our current best guess is that about 75 per cent of the passenger market cars that are leased are in fleets.

**Senator Austin:** I am still trying to get to what is, I realize, a rather hard matter to pin down; but when we are talking about \$100,000, how many fleet leases exceed \$100,000, and how many fleet leases, in terms of value, would be smaller than that? I know you are guessing, and I accept that it cannot be more authoritative. Is it possible to know?

**Mr. D. A. Lewis:** I hesitate to even take a stab at that, sir.

**Senator Connolly:** You would not say, based on your other answer, 70 per cent?

**Mr. MacIntosh:** Could we ask Mr. Hunkin to attempt to respond to that?

**Senator Austin:** Would it be fair to say that you were dealing with fleets of about a dozen cars or more under our suggestion?

**Mr. Hunkin:** That would be correct for the automobiles. There is a problem with trucks, as has been alluded to a moment ago. Dealing with the recommendation as it reads, an individual lease, I think, would limit the bank's subsidiaries to perhaps 30 per cent of the business. I do not want to get too technical, or bother you with details. Although a company would have a fleet of about 50 vehicles, it takes 2½ to 3 years to turn that fleet over, so if we got a commitment from the company to lease its fleet from us it could well be a year or more before we would have 10 vehicles on lease. That is a technical problem.

The other side is the truck side. There is a tremendous fleet of trucks out there in the, say, \$25,000 on up category, operated by one-unit businessmen, for example, a driver broker for Maritime-Ontario Expressways.

[Traduction]

marché. Toutefois la base statistique dans cette industrie est très limitée et il ne m'est vraiment pas impossible de vous fournir une réponse exacte à ce sujet.

**Le sénateur Austin:** Monsieur le président, pourriez-vous nous rappeler le libellé de la recommandation parce que je ne me souviens pas si nous avons prescrit directement ou indirectement.

**Le président:** Les termes sont «interdire aux banques de pratiquer le crédit-bail pour les voitures particulières et les camions, sauf pour les parcs automobiles ou pour le crédit-bail en gros, lorsque le coût global du parc automobile cédé dans un crédit-bail particulier est d'un montant de \$100,000 ou plus».

**Le sénateur Austin:** Et assujetti à l'indexation afin que les \$100,000 conservent une valeur constante.

Savez-vous quelle est la portion du marché à laquelle vous auriez encore accès si le ministre des Finances avait accepté la recommandation du présent comité?

**M. D. A. Lewis:** Sénateur Austin, j'aimerais faire des réserves à cette réponse, car pour autant que nous sachions, il n'est pas possible d'y répondre de façon péremptoire. Nous avons fait quelques estimations basées sur des rapports publiés ici et là, et nous pensons au mieux qu'environ 75 p. 100 des voitures particulières sur le marché, données à crédit-bail, se trouvent dans des parcs.

**Le sénateur Austin:** J'essaie toujours d'en venir à une question qu'il est plutôt difficile de préciser; je m'en rends parfaitement compte. Toutefois, lorsque nous parlons d'environ \$100,000, combien de crédit-bail dépasse cette somme et combien n'atteindrait pas ce montant? Je sais qu'il s'agit d'une estimation et j'accepte le fait qu'elle ne puisse pas être plus précise. Est-il possible de savoir?

**M. D. A. Lewis:** Monsieur, j'hésite même à essayer de préciser.

**Le sénateur Connolly:** D'après votre autre réponse, ne diriez-vous pas 70 p. 100?

**M. MacIntosh:** Pourrions-nous demander à M. Hunkin d'essayer de répondre à cette question?

**Le sénateur Austin:** Serait-il juste de dire que vous traitiez de parcs d'environ douze automobiles ou plus?

**M. Hunkin:** Ce serait juste pour ce qui est des automobiles. Mais les camions posent un problème, comme on l'a dit il y a un instant. D'après la formulation de la recommandation, un bail individuel limiterait peut-être les filiales de la banque à 30 p. 100 de l'affaire peut-être. Je ne veux pas être trop technique ou vous encombrer de détails. Même si une société avait un parc d'environ 50 véhicules, il lui faudrait entre deux ans et demi et trois ans pour l'écouler; or, si elle s'engage à louer nos automobiles, il nous faudrait peut-être attendre un an ou plus avant d'avoir dix véhicules en location. C'est un problème technique.

De l'autre côté, il y a les camions. Il y a là un immense parc de camions d'une valeur, disons, de \$25,000 dollars ou plus, exploité par un seul homme d'affaires, par exemple un courtier conducteur pour Maritime-Ontario Expressways.

[Text]

I think that if it were something like what we tried to draft, that Mr. MacIntosh referred to, where the size of the fleet operated by the lessee was the qualifier, we could live with that. Certainly if we could deal with companies that operated fleets of more than 10 automobiles, I think perhaps the percentage would reverse, and we would be looking at 70 per cent of the market. Trucks could, we hope, be dealt with separately.

**Senator Austin:** I think that is a very helpful answer, as a "guesstimate", and I realize that that is what it is; because we certainly were not intending to take into account the technical problems of fleet turnover, but were looking at a particular lease which would probably encompass that kind of turnover within its terms.

**Mr. D. A. Lewis:** Excuse me, Mr. Chairman. I would like to correct an earlier statement. I cannot even read my figures correctly here. In giving our current estimate I used the figure of 75 per cent, but I was reading the wrong line. I think the figure is probably between 40 per cent and 45 per cent of automobiles that are in fleets, not the 75 per cent figure that I quoted earlier.

**Senator Austin:** Thank you very much.

**The Chairman:** Have you anything further to add on this particular subject?

**Mr. MacIntosh:** No, sir.

**The Chairman:** Then can we move on to the provision for no restraint on the amount of money invested in residential mortgages by the banks through the vehicle of a subsidiary company?

It has been suggested, Mr. MacIntosh, that the impossible condition, namely that the subsidiary must be subject to the provisions of the Trust Companies Act and Loan Companies Act on the matter of borrowing money, et cetera, when you are dealing with banks, does not have any effect in reality. What do you have to say about that?

**Mr. MacIntosh:** The requirement that a chartered bank do financing through a subsidiary for that part of its residential portfolio in excess of 10 per cent is one that would be impossible to dilute. If we have a subsidiary in the mortgage business, it answers to the Superintendent of Insurance. I think the intent was that the federal Superintendent of Insurance would be able to retain effective control over the residential mortgage subsidiaries of the banks, and we would be subject to the debt equity requirements that he imposes on all federally-incorporated firms in that field. For instance, he allows us to go up to a debt equity ratio of 23 to one. He will not allow a new firm to go up that high. It may have to start off at 18 to one, and, if he is satisfied with the quality of the portfolio and the administration, he will allow it to go up to 23 to one. The banks do have subsidiaries right now which are operating under this constraint.

There is also a 20 per cent liquidity requirement, that is, 20 per cent in certain classes of interest-paying liquid assets. This is not the equivalent of the cash reserve required by the Bank of Canada which is something we have objected to often

[Traduction]

Avec ce que nous avons rédigé, ce à quoi M. MacIntosh a fait allusion, c'est-à-dire avec, comme critère la taille du parc exploité par le locataire, ce pourrait être satisfaisant. Certes, si nous pouvions traiter avec des sociétés qui exploitent des parcs de plus de dix automobiles, le pourcentage changerait peut-être et nous envisagerions 70 p. 100 du marché. Il est à espérer que les camions pourraient être traités séparément.

**Le sénateur Austin:** Je pense que c'est une réponse approximative très utile et qu'il en est effectivement ainsi; car nous ne voulions certainement pas prendre en compte les problèmes techniques de l'écoulement d'un parc, mais envisagions plutôt un bail particulier qui engloberait probablement ce type d'écoulement.

**M. D. A. Lewis:** Excusez-moi, Monsieur le président, j'aimerais rectifier quelque chose que j'ai dit. Je ne peux pas même lire mes chiffres correctement ici. Notre évaluation actuelle n'est pas de 75 p. 100; je lisais la mauvaise ligne. Il y a probablement entre 40 et 45 p. 100 d'automobiles dans les parcs, et non 75 p. 100.

**Le sénateur Austin:** Merci beaucoup.

**Le président:** Avez-vous quelque chose à ajouter sur cette question particulière?

**M. MacIntosh:** Non, Monsieur.

**Le président:** Pouvons-nous alors passer à la disposition stipulant l'investissement illimité dans les hypothèques résidentielles par les banques, par l'entremise d'une filiale?

N'est-il pas vrai, monsieur MacIntosh, que toutes les filiales de banque doivent être assujetties aux dispositions de la Loi sur les compagnies fiduciaires et de la Loi sur les compagnies de prêt pour ce qui est des emprunts, etc., mais qu'en réalité, elles ne le sont pas. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

**M. MacIntosh:** Aucune banque à charte ne peut se soustraire à obligation qu'elle a d'effectuer des transactions financières par l'entremise d'une filiale pour cette part de son portefeuille résidentiel qui excède 10 p. 100. Si une filiale s'occupe d'hypothèques, elle doit rendre des comptes au surintendant des assurances du Canada. Les choses sont ainsi afin que le surintendant des assurances puisse exercer un contrôle réel sur les filiales des banques s'occupant d'hypothèques sur des immeubles résidentiels et afin également que nous respections les exigences de sécurité qu'il impose à toutes les entreprises constituées dans ce domaine par une loi fédérale. Par exemple, il nous accorde une ratio d'endettement de 23 par rapport à un, ce qu'il n'accorderait pas à une nouvelle entreprise. Il pourrait au début fixer la ratio à 18 par rapport à un et, s'il est satisfait de la qualité de la gestion du portefeuille, la porter à 23. Certaines filiales sont à l'heure actuelle soumises à ces restrictions.

La loi exige également que les banques déposent 20 p. 100 de leurs liquidités en garantie pour ce qui est de certains actifs portant intérêt. Ce dépôt n'a rien à voir avec la réserve primaire exigée par la Banque du Canada, ce à quoi nous nous



[Text]

enough. However, it does require a 20 per cent liquidity arrangement.

**Senator Connolly:** Does that mean bank subsidiaries could loan up to 80 per cent of the market value of a house?

**Mr. MacIntosh:** No, this has to do with the asset-liability structure. The subsidiary must have liquid assets which are defined as certain things, including Government of Canada securities, valued at 20 per cent of its liquid liabilities. Those are defined as liabilities due within 120 days.

**Senator Cook:** All mortgage companies have that same restriction.

**Mr. MacIntosh:** Yes, mortgage companies which are federally incorporated. Provincial organizations also have rules, but most of the provinces have fairly comparable liquidity and debt equity requirements.

**Senator Cook:** They are reasonable and prudent restrictions.

**Mr. MacIntosh:** Yes. Most of the banks are already at, or very close to, the 10 per cent allowed under the existing act. We are very concerned that if the banks are restricted in the mortgage market through the subsidiaries, you could have a very serious shortage of mortgage money in large parts of Canada.

**Senator Connolly:** What is your authority for saying that? This is not a question of confrontation. This is a very important issue on this point.

Ten years ago when the Bank Act was renewed, for the first time the banks entered this field in a big way. That seems to me to indicate that the position they now have is important for the supply of mortgage money in the field of housing. Am I wrong about that? I would gather your statement indicates that is a fact.

**Mr. MacIntosh:** I should like to give you some figures so that you will have a notion of what is going on in this market. I can table this document. We, in fact, tabled in the Senate last year residential mortgage data up to 1977. We now have two more years of data. In 1979 the banks had mortgage loan approvals of \$5.2 billion. The trust and mortgage loan companies had approvals of \$7.2 billion. Life insurance companies are no longer such a major factor in the residential mortgage market; they did \$1.2 billion worth of business in 1979. All other lending institutions did about \$380 million.

I think there is something strange about these statistical data for "other lending institutions" because the mortgage portfolios of the credit unions appear to have grown, if you look at their outstandings, by more than that. I do not know the reason for that.

[Traduction]

sommes suffisamment opposés. Néanmoins, le dépôt demeure obligatoire.

**Le sénateur Connolly:** Cela signifie-t-il que les filiales pourraient consentir un prêt équivalent à 80 p. 100 de la valeur marchande d'une maison?

**M. MacIntosh:** Non. Il faut tenir compte dans ce cas de l'actif et du passif. Les filiales doivent avoir un actif disponible, dont des valeurs mobilières émises par le gouvernement du Canada, évalué à 20 p. 100 de la dette liquide. Ces éléments du passif viennent à échéance dans les 120 jours suivant la date de la transaction.

**Le sénateur Cook:** Toutes les sociétés de prêts hypothécaire sont soumises aux mêmes restrictions.

**M. MacIntosh:** Oui, toutes les sociétés de prêts hypothécaires constituées aux termes d'une loi fédérale. Les organismes provinciaux sont aussi assujettis à des règles; d'ailleurs, les provinces ont à peu près les mêmes exigences relativement aux liquidités et à l'endettement.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit de restrictions raisonnables et prudentes.

**M. MacIntosh:** Oui. La plupart des banques ont déjà atteint ou presque atteint la limite de 10% permise par la loi. Si elles sont en plus restreintes sur le marché hypothécaire par le biais de leurs filiales, nous croyons qu'il pourrait survenir un manque sérieux de crédits hypothécaires en de nombreux endroits au pays.

**Le sénateur Connolly:** Je ne veux pas mettre en doute vos propos, mais de quelle source tenez-vous cela? C'est un point très important.

Il y a dix ans, lorsque la Loi sur les banques a été modifiée, ces dernières ont pour la première fois pénétré plus avant dans ce champ. Tout semble indiquer que la position qu'elles détiennent actuellement est essentielle à la prestation d'hypothèques sur des immeubles résidentiels. Est-ce que je me trompe? Votre allégation semble indiquer que ma supposition est juste.

**M. MacIntosh:** Je vais vous fournir quelques chiffres qui vous donneront une idée de la situation dans ce marché. Je peux d'ailleurs déposer ce document. En fait, l'an dernier, nous avons déposé au Sénat des données concernant les hypothèques sur des immeubles résidentiels pour la période se terminant en 1977. Nous disposons maintenant de données pour les deux années suivantes. En 1979, les banques ont approuvé des prêts hypothécaires pour une valeur de \$5,2 milliards. Les compagnies fiduciaires et de prêts hypothécaires en ont approuvé pour une valeur de \$7,2 milliards. Les sociétés d'assurance-vie ne jouent plus un rôle aussi important sur le marché des hypothèques résidentielles; en effet, elles n'ont accordé que pour \$1,2 milliard de prêts de ce genre en 1979. Les autres institutions de prêt ont effectué, à cet égard, des transactions de l'ordre de \$380 millions.

Mais ces données me semblent quelque peu étrange pour «les autres sociétés de prêts» du fait que les portefeuilles hypothécaires des caisses d'épargne et de crédit semblent avoir enregistré une augmentation supérieure à ce chiffre, si l'on considère

[Text]

If you just compare banks and trust and loan companies, the banks did \$5.2 billion against \$7.2 billion for the trust and mortgage loan companies. It is far from the case that the banks, in the last 10 years, have squeezed the trust and loan companies out of the business. If you go back to 1967, you will see that the trust companies in that year did \$841 million worth of business in that area, and last year they did \$7.2 billion worth. They increased their business by about nine times over the decade. The life companies only doubled their residential mortgage business in that time. We went up from about zero to \$5.2 billion.

**Senator Connolly:** Those figures are very revealing, but they do not seem to coincide with the figures in Appendix D of our report showing residential mortgages outstanding as at December 31, from 1967 to 1977. I believe that some of the thinking which went on in this committee at that time was based upon the figures contained in Schedule D. Perhaps the witness could reconcile these two figures and show us where the differences are.

**Mr. J. F. Lewis:** I think the difference is that Mr. MacIntosh is quoting the most recent figures covering the last two years.

**Senator Connolly:** I realize that. We stopped at 1977, and he brings forward the figures for 1979. However, he mentioned the figure for 1967, and it does not correspond with what we have in our schedule.

**The Chairman:** We had the figures for 1977.

**Mr. MacIntosh:** They are precisely the same. I have the figures for 1967, banks' approvals \$230 million which is the same as you have in your table.

**Senator Connolly:** That is Schedule E.

**Mr. MacIntosh:** That is right. Perhaps what you were looking at was the outstandings on the previous page.

**Senator Connolly:** You are talking about approvals?

**Mr. MacIntosh:** That is right. Just to put the outstandings on the record, at December 31, 1979, the outstandings of the bank were \$18.9 billion; the life companies \$15.7 billion; and the loan and trust companies, \$34.4 billion, so they are still very big in this field.

It is true that they had a bad time in the last year or two, there is no question about that, so did the bank subsidiaries, as a matter of fact, but the reason is that the yield curve became inversed. We had high interest rates for short-term money.

[Traduction]

le montant des prêts en circulation. Je n'en comprends pas la raison.

Les banques ont consenti des prêts hypothécaires pour une valeur de \$5,2 milliards comparativement à \$7,2 milliards dans le cas des compagnies fiduciaires et de prêts hypothécaires. Il est donc inexact de prétendre que les banques ont, au cours des dix dernières années, interdit ce secteur d'activité aux compagnies fiduciaires et de prêts. Si vous regardez les données de 1967, vous constaterez que les compagnies fiduciaires ont consenti cette année-là pour \$841 millions de prêts hypothécaires, comparativement à \$7,2 milliards l'année dernière, ce qui représente une augmentation d'environ 900% au cours de cette décennie. Les sociétés d'assurance-vie ont doublé leur chiffre d'affaires dans le domaine des hypothèques sur des immeubles résidentiels pendant cette même période. Nous sommes passés de 0 à \$5,2 milliards.

**Le sénateur Connolly:** Ces chiffres sont fort révélateurs, mais ils ne semblent pas coïncider avec les données qui figurent à l'appendice D de notre rapport, qui fait état des hypothèques sur des immeubles résidentiels en circulation au 31 décembre, de 1967 à 1977. Je pense que certaines des opinions formulées à l'époque au sein de ce comité étaient fondées sur les chiffres qui figurent à l'appendice D. Le témoin pourrait peut-être faire concorder ces deux séries de chiffres et nous montrer où se situent les différences.

**M. J. F. Lewis:** La différence peut s'expliquer selon moi par le fait que M. MacIntosh cite les chiffres les plus récents qui portent sur les deux dernières années.

**Le sénateur Connolly:** Je le sais bien. Nous nous sommes arrêtés à 1977, mais il nous cite les chiffres pour 1979. Toutefois, il a aussi donné les chiffres pour 1967, mais ceux-ci ne semblent pas correspondre à ce que nous avons en appendice.

**Le président:** Nous avons les chiffres applicables à 1977.

**M. MacIntosh:** Mais ils sont pratiquement les mêmes. J'ai devant moi les chiffres pour 1967 qui montrent que les banques ont consenti des hypothèques pour une valeur de \$230 millions et le même chiffre figure dans votre tableau.

**Le sénateur Connolly:** À l'annexe E.

**M. MacIntosh:** C'est exact. Vous regardiez peut-être le montant d'hypothèques en circulation qui figure à la page précédente.

**Le sénateur Connolly:** Vous parlez des hypothèques consenties?

**M. MacIntosh:** C'est exact. Pour ce qui est des hypothèques en circulation, au 31 décembre 1979, elles représentaient un montant de \$18,9 milliards pour les banques, de \$15,7 milliards pour les sociétés d'assurance-vie et de \$34,4 milliards pour les compagnies fiduciaires et de prêts hypothécaires, ce qui veut dire que ces dernières accaparent toujours une importante part de ce marché.

Il est vrai qu'elles connaissent une mauvaise période depuis un an ou deux, il n'en fait même aucun doute, mais c'est aussi le cas des filiales, la courbe de rendement ayant été inversée. Nous avons des taux d'intérêt élevés pour l'argent placé à



[Text]

The trust companies have been borrowing money for 90-day GICs at 15 and 16 per cent when the mortgage rate is much below that. I have done a calculation on the mortgage yield of the portfolios of the banks as of December 31, 1979, and I do not think you will be surprised to know that the figure came out at 10.4 per cent. The banks' portfolio yield would not be very different from a trust company's because mortgages have been growing very rapidly in the last five years as a result of inflation and high values. When you are paying, as we all have been lately, 12, 13 or 15 per cent for money, of course the trust companies are taking a fearsome beating in their spreads. Some trust companies, and even some banks, have negative spreads. That problem will not be solved by putting us out of the mortgage business.

We are now at the 10 per cent limit provided for the existing act, if you include collateral mortgages. If the subsidiaries of the banks are restricted, you will cut off about 35 per cent of the mortgage money supply in this country. I will guarantee that the trust companies are not going to fill that gap because they do not have branches in the more remote parts of Canada. They could perhaps go into urban areas, but they are not going to do what the chartered banks do in the little towns across this country. I know that my former bank had mortgage loans at every single one of 950 branches, and I think that is true of all banks. I am talking about very small communities where the banks are the suppliers of residential mortgages today.

**Senator Connolly:** In other words, without having the banks in this field, the availability of mortgage money throughout the country as a whole would be seriously disrupted.

**Mr. MacIntosh:** Very seriously disrupted and rates would be driven up.

**Senator Connolly:** May I ask one thing? Mr. MacIntosh, could you give us for our record today an updated table for Appendix D and Appendix E such as you have already given to us, so that we can see it?

**Mr. MacIntosh:** Yes, we will table that.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, I do not think that Mr. MacIntosh has put it quite correctly when he said they are going to exclude the banks from the mortgage field. That is not the point at all. The banks already have the right to go up to 10 per cent of their deposit liabilities, which are increasing all the time, and that 10 per cent turns over like anything else.

Now, the trust companies will no doubt make their own case, but there is a good deal of evidence to indicate that there is going to be a decline in the housing requirements in Canada during the next century, because of the decline in the population growth and so on. The banks have gone from .2 per cent before the last revision to 31 per cent of the mortgage market in 1978. Now, it is proposed to introduce a new element to allow them to have subsidiaries, and I am going to ask a few questions on that.

[Traduction]

court terme. Les compagnies fiduciaires empruntent de l'argent pour des certificats de dépôt garanti d'une durée de 90 jours à 15 et à 16%, mais les taux d'intérêts hypothécaires leur sont bien inférieurs. J'ai fait des calculs sur le rendement des hypothèques des portefeuilles des banques au 31 décembre 1979 et je ne crois pas que vous serez surpris d'apprendre que je suis arrivé à un taux de 10,4%. Le rendement des portefeuilles des banques ne devrait pas différer grandement de celui des compagnies fiduciaires car les hypothèques ont augmenté fort rapidement au cours des cinq dernières années en raison de l'inflation et des valeurs très élevées. Lorsque vous payez, comme c'est le cas depuis un certain temps, 12, 13 ou 15% d'intérêt sur un prêt, il est bien entendu que ce sont les compagnies fiduciaires qui en souffrent. Certaines de ces compagnies et même certaines banques ont enregistré des écarts négatifs. Ce n'est pas en renonçant à ce secteur d'activité qu'on résoudra le problème.

Nous avons maintenant atteint la limite des 10% prévue par la loi existante, en incluant les hypothèques subsidiaires. En limitant le nombre de filiales des banques, vous réduisez d'environ 35% les crédits hypothécaires disponibles au pays. Je vous assure que les compagnies fiduciaires ne combleront pas ce vide, car elles n'ont pas de filiales dans les régions éloignées du Canada. Elles pourraient peut-être le faire dans les zones urbaines, mais elles ne pourront pas remplacer les banques à charte dans les petites villes du pays. Je sais que mon ancienne banque a consenti des prêts hypothécaires dans chacune de ses 950 succursales et je crois que c'est le cas de toutes les banques. Je veux parler des très petites collectivités où les banques sont à l'heure actuelle les seules à accorder des hypothèques sur des immeubles résidentiels.

**Le sénateur Connolly:** En d'autres termes, si les banques ne participaient pas à ce marché, il serait fort difficile d'obtenir des crédits hypothécaires.

**M. MacIntosh:** Le marché serait très sérieusement ébranlé et ferait augmenter les taux.

**Le sénateur Connolly:** Puis-je poser une question? Monsieur MacIntosh, pourriez-vous nous donner, pour que nous puissions l'inscrire au procès-verbal, un tableau mis à jour des appendices D et E que vous nous avez déjà distribués?

**M. MacIntosh:** Bien sûr, nous le ferons.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, je ne crois pas que M. MacIntosh se doit exprimé clairement lorsqu'il a dit que les banques seraient exclues du marché hypothécaire. Là n'est pas la question. Les banques ont déjà le droit de dépasser de 10% le montant de leur passif-dépôt, qui ne cesse d'augmenter et ces 10% sont facilement atteints.

Maintenant, les compagnies de fiducie sauront sans doute se défendre, mais tout porte à croire que le marché immobilier se dégradera au Canada au cours du prochain siècle, si l'on tient compte de la diminution de la population, etc. Avant la dernière révision, les banques, qui détenaient 0.2% du marché hypothécaire en 1978, en détiennent maintenant 31%. On propose maintenant d'introduire un nouvel élément leur permettant d'ouvrir des filiales, et j'aimerais poser quelques questions à ce sujet.

[Text]

As I understand it, there is no limit on the amount of capital which a mortgage subsidiary can employ. There is no limit on the volume of its operations. In other words, if you have a mortgage loan company there is no limit on the amount of capital that company can have and there is no limit on its operation.

**The Chairman:** Well, Senator Cook, when you say there is no limit—

**Senator Cook:** Let the witness answer it.

**The Chairman:** . . . I am not sure that is accurate.

**Senator Cook:** There is no limit in the act.

**The Chairman:** It is subject to the conditions in the Trust and Loan Companies Act.

**Senator Cook:** That is the law that everybody is subject to. It is subject to 20 per cent, but whether it is one million or ten million or a hundred million, that is the limit I am talking about. It is still the 20 per cent, I agree, which applies to trust companies and everybody else, but I am asking the question, does the act provide for any limit at all on the amount of money which a mortgage subsidiary of the bank can borrow?

**Mr. MacIntosh:** It gives the Superintendent of Insurance the power to define authorized capital, so, yes, it does have a limit. The Superintendent of Insurance has the power to specify what your authorized capital will be, and that gives you a limit because your debt equity ratio is controlled through that.

With regard to the declining size of the housing market—

**Senator Cook:** Let us deal with the first question first. What section of the act gives us that, could you tell me offhand?

**Mr. MacIntosh:** Section 68 of the Loan Companies Act.

Mr. John Lewis has provided us with the data that it is contained in the Loan Companies Act to which we would be subjected.

**Senator Cook:** And which provides what?

**Mr. MacIntosh:** It gives the Superintendent of Insurance the power to declare your authorized capital.

**Senator Cook:** I see.

**Senator Connolly:** Is there any difficulty with the Superintendent about increasing the authorized capital in a practical way at any time?

**Mr. MacIntosh:** We, in fact, are a little concerned about his having such sweeping power because he could say "we are not going to give you any more authorized capital and, therefore, you have to level off".

**Senator Cook:** Surely he would have to give some discretion to it. He just cannot do it in an arbitrary way and say, "You cannot do it." He must feel the company is being improperly operated at too great a risk, or something of that nature.

**Mr. MacIntosh:** I am sure he would operate prudently and would not do so unless there was some reason that he was dissatisfied with the conduct of the business.

[Traduction]

Si je comprends bien, les capitaux qu'une filiale de prêts hypothécaires peut utiliser sont illimités, tout comme le volume de ses opérations. En d'autres termes, si vous possédez une société de prêts hypothécaires, il n'existe aucune limite sur les capitaux que cette société peut posséder pas plus que sur ses opérations.

**Le président:** Mais, sénateur Connolly, lorsque vous dites qu'il n'existe aucune limite . . .

**Le sénateur Cook:** Laissez le témoin répondre.

**Le président:** Je ne suis pas sûr que ce soit exact.

**Le sénateur Cook:** La loi ne mentionne aucune limite.

**Le président:** Cela dépend des conditions énoncées dans la Loi sur les compagnies de fiducie et la Loi sur les compagnies de prêt.

**Le sénateur Cook:** Tout le monde est soumis à la même loi. La limite est de 20%, mais ce peut être 1 million, 10 millions ou 100 millions, voilà la limite dont je parle. Je sais que les 20% s'appliquent toujours aux compagnies de fiducie et aux autres, mais je vous demande si la loi prévoit une limite sur le montant des capitaux qu'une filiale hypothécaire de la banque peut emprunter?

**M. MacIntosh:** Il donne au Surintendant des assurances le pouvoir de fixer le capital social si bien qu'il existe effectivement une limite. Celui-ci peut imposer une limite au capital social, ce qui permet de contrôler le taux d'endettement.

Quant au déclin du marché hypothécaire . . .

**Le sénateur Cook:** Régions d'abord la première question. De quel article de la loi s'agit-il? Pouvez-vous me le dire?

**M. MacIntosh:** Il s'agit de l'article 68 de la Loi sur les compagnies de prêt.

M. John Lewis nous a distribué les renseignements que renferme la Loi sur les compagnies de prêt à laquelle nous serions soumis.

**Le sénateur Cook:** Et qu'est-ce qu'elle prévoit?

**M. MacIntosh:** Elle donne au Surintendant des assurances le pouvoir de fixer votre capital social.

**Le sénateur Cook:** Je vois.

**Le sénateur Connolly:** Le Surintendant peut-il augmenter le capital social à tout moment?

**M. MacIntosh:** Le fait qu'il ait un pouvoir aussi vaste nous préoccupe un peu, car il pourrait vous refuser une augmentation du capital social, ce qui vous pousserait hors du circuit.

**Le sénateur Cook:** Mais je suppose qu'il doit utiliser son jugement. Il ne peut pas simplement vous l'interdire de façon arbitraire. S'il le fait, c'est qu'il estime que la société est mal gérée et court de grands risques.

**M. MacIntosh:** Je suis sûr qu'il agirait prudemment et ne le ferait pas à moins qu'il ne désapprouve la façon dont les affaires sont gérées.



[Text]

**Senator Connolly:** The banks have had no difficulty about getting sufficient authorized capital to get into this field in a very big way. Again, this is not an antagonistic question, but I just want to try and pursue this thing.

I wonder whether, in fact, Senator Cook is not right, that for practical purposes the bank subsidiaries in the mortgage field can lend really in a practical way without restriction.

**Mr. MacIntosh:** Well, subject to market conditions, that is true, yes. There have been no impediments, that I know of, put in the way of the subsidiaries operating, although in actual practice, the Superintendent did not allow start-up companies to go right through a limit. He applied the same rules that he did to everyone else.

**Senator Cook:** Now, in the same way, is there any limit on the mortgage loan subsidiary of a foreign bank when a foreign bank subsidiary comes in and gets chartered under this act? It also can have a mortgage subsidiary.

**Mr. MacIntosh:** There is a very important limit, Senator Cook, in one sense, and that is that the assets of the subsidiaries are consolidated with those of the bank proper and, therefore, that 8 per cent aggregate limit on the foreign banks would be an operational constraint.

**Senator Cook:** Thank you. I did not know that.

Is there any chartered bank now which is not actively carrying on a mortgage lending operation even before the passage of the act?

**Mr. MacIntosh:** As far as I know—I cannot speak for a couple of the smallest banks—but I would think every bank is in the mortgage business. All of them have portfolios of their own and subsidiaries, and as I indicated earlier, most of the large banks, the big five, and probably a couple of the others, are very close to the 10 per cent limit in the present act. In fact, a couple of them are going to be over it at the end of this year because the definition of mortgage that the Inspector General is applying includes not only residential mortgages in the normal sense but also collateral mortgages.

Collateral mortgages cover a significant percentage of the consumer credit portfolio of the banks where a collateral mortgage is taken on a mobile home, for instance. Most of the mobile home business in this country is financed by banks on consumer credit, but the security is collateral mortgage. If you include that collateral mortgage or even the collateral mortgage on a commercial loan where the small businessman is supporting his activities by giving the bank a mortgage on his house on a commercial loan, that too would be included, and because of those definitions, the banks are now at the 10 per cent limit.

**Senator Cook:** You are referring, of course, to mortgages under section 176(2) which imposed a 10 cent limit on the banks?

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Les banques n'ont eu aucune difficulté à obtenir un capital social suffisant pour inonder le marché. Ne prenez pas cela mal, je veux tout simplement essayer d'approfondir cette question.

Je me demande, en fait, si le sénateur Cook n'a pas raison lorsqu'il dit que les filiales de banques engagées sur le marché hypothécaire peuvent consentir des prêts sans aucune restriction?

**M. MacIntosh:** Cela dépend des conditions du marché, mais c'est vrai. Aucun bâton, que je sache, n'a été mis dans la roue des filiales, bien que dans la pratique, le Surintendant n'ait pas autorisé les sociétés qui venaient de s'installer à excéder le plafond. Il a appliqué les mêmes règles qu'aux autres.

**Le sénateur Cook:** Dans la même veine, les filiales de prêts hypothécaires d'une banque étrangère sont-elles limitées lorsqu'une filiale de cette banque s'installe et obtient une charte en vertu de cette loi? Elle peut également avoir une filiale consentant des prêts hypothécaires.

**M. MacIntosh:** Il existe une limite très importante, sénateur Cook; les avoirs des filiales sont associés à ceux de la banque elle-même, et, par conséquent, la limite de 8 % imposée aux banques étrangères constitue un obstacle.

**Le sénateur Cook:** Je vous remercie, je n'étais pas au courant.

Existe-t-il une banque à charte qui ne soit pas engagée sur le marché hypothécaire même avant l'adoption de la loi?

**M. MacIntosh:** Autant que je sache, et je ne peux pas parler pour les banques les plus petites, je crois que toutes les banques sont sur le marché hypothécaire. Toutes ont des portefeuilles à elles et ont des filiales, et comme je l'ai indiqué plus tôt, la plupart des grandes banques, les cinq plus importantes et peut-être une ou deux autres, sont très près de la limite de 10 p. 100 que fixe la loi actuelle. De fait, quelques-une d'entre elles dépasseront ce plafond à la fin de cette année parce que la définition d'hypothèque que l'Inspecteur général utilise englobe non seulement les hypothèques sur des immeubles résidentiels dans le sens normal mais également les hypothèques subsidiaires.

Les hypothèques subsidiaires représentent un pourcentage important du portefeuille du crédit à la consommation lorsque, par exemple, une hypothèque subsidiaire est prise sur une maison mobile. Presque toute l'industrie canadienne des maisons mobiles est financée par les banques par le biais du crédit à la consommation, la garantie étant une hypothèque subsidiaire. Si vous incluez cette hypothèque subsidiaire ou, même l'hypothèque subsidiaire dans le cas d'un prêt commercial où le chef d'une petite entreprise offre en garantie pour ses affaires une hypothèque sur sa maison, cela serait également inclus et, à cause de la portée des définitions, les banques dépassent le plafond de 10 p. 100.

**Le sénateur Cook:** Vous faites naturellement allusion aux hypothèques dont il est question au paragraphe 176(2), lequel impose une limite de 10 p. 100 aux banques?

[Text]

**Mr. MacIntosh:** Yes, sir.

**Senator Cook:** Now, turning from them for a moment to the mortgages under the banking subsidiary loan companies, is there no limit on them?

**Mr. MacIntosh:** No, there is no size limit.

**Senator Cook:** So that the 10 per cent restriction on the bank becomes meaningless, does it not, if there is no limit on the subsidiaries?

**Mr. MacIntosh:** Other than having to keep putting up financing and having a subsidiary which stands on its own feet, there is no limit, no.

**Senator Cook:** So what is the point then of having the 10 per cent limit in section 176(2)?

**Mr. MacIntosh:** Well, that was a strange conundrum that arose out of the other place across the way. We proposed that the 10 per cent limit be taken off altogether. The house chose to retain the 10 per cent and proposed that we do the financing beyond that through subsidiaries.

**The Chairman:** We recommended 15 per cent.

**Senator Cook:** I quite agree. The only question I am trying to get clear is this. It is utterly stupid to have clause 176 proclaim that the banking industry or chartered banks should be limited to ten per cent of their deposits for conventional mortgages, and in another clause open the door wide without any limit.

**Mr. MacIntosh:** We think the door should be open wide regardless, because we think that the public interest is served by the banks being in the mortgage business. We think that is a demonstrable fact. Last time we showed that where the banks have come into the mortgage market, when you get out into the non-urban areas the banks in fact brought rates of interest down in competition with the local mortgage loan companies that had a very strong grip on the market; they raised their funds, charged high rates, and we brought the rates down to the public. We say it is very much in the public interest to have us in this business.

**Senator Connolly:** Could you demonstrate that point?

**Mr. MacIntosh:** I think so. It may be that housing starts, new housing, will fall; that is probably true. Right at the moment we are running at about 155,000 starts per annum, whereas at one time we reached way over 200,000 starts. We should also remember the existing housing, not just the new. Existing housing is, in fact, twice as large as the new housing business in terms of mortgage financing.

**Senator Connolly:** It might be very helpful to the banks and support the proposals of the bill if you could provide the committee with a statement showing that as a result of the right given the banks by the Bank Act to get into the mortgage

[Traduction]

**M. MacIntosh:** Oui, Monsieur.

**Le sénateur Cook:** Passons maintenant aux hypothèques consenties par les succursales de prêts, une limite ne leur a-t-elle pas été imposée?

**M. MacIntosh:** Non, il n'existe aucune limite.

**Le sénateur Cook:** Cette restriction de 10 p. 100 à l'égard des banques ne revêt-elle donc plus aucune signification si aucune limite n'est imposée aux filiales?

**M. MacIntosh:** A part continuer à assurer le financement et la stabilité de la filiale, il n'y a aucune limite, non.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi alors une limite de 10 p. 100 a-t-elle été fixée à l'article 176(2)?

**M. MacIntosh:** C'est un mystère étrange qui a pris naissance dans l'autre endroit. Nous proposons que la limite de 10 p. 100 soit entièrement éliminée. La Chambre a préféré conserver cette limite de 10 p. 100 et a proposé que nous assurions le financement en deçà de cette limite, par l'entremise des filiales.

**Le président:** Nous recommandions 15%.

**Le sénateur Cook:** Je suis d'accord. Tout ce que je veux éclaircir, c'est le point suivant. Il est tout à fait stupide que l'article 176 proclame que l'industrie bancaire ou les banques commerciales soient tenues de limiter leurs dépôts liés aux hypothèques classiques et que dans un autre article aucune limites ne soit fixée.

**M. MacIntosh:** Nous estimons qu'aucune limite ne devrait être imposée quel que soit le cas car, à notre avis, la population a tout intérêt à ce que les banques soutiennent la concurrence sur le marché hypothécaire. Nous estimons que c'est un fait qui peut être démontré. Nous avons fait ressortir que lorsque les banques ont fait leur apparition sur le marché hypothécaire, elles ont fait baisser les taux d'intérêt dans les régions non urbaines, entrant ainsi en concurrence avec les compagnies de prêts hypothécaires locales qui avaient une très grande influence sur le marché; elles ont accumulé leurs fonds, exigé des taux d'intérêt élevés que nous avons ramenés à des niveaux acceptables. Nous estimons que le public a tout intérêt à ce que nous participions à ce marché.

**Le sénateur Connolly:** Pourriez-vous en faire la démonstration?

**M. MacIntosh:** Je pense que oui. Éventuellement, le nombre de mises en chantier pourra baisser, ce qui est probablement vrai. À l'heure actuelle, il y a environ 155,000 mises en chantier par année, tandis qu'à un moment donné, nous avons largement dépassé les 200,000. Il faudra également tenir compte des logements déjà construits et non pas uniquement des nouveaux chantiers. Il y a deux fois plus de logements déjà construits que de nouveaux logements à financer par hypothèque.

**Le sénateur Connolly:** Ce pourrait être très utile aux banques et ce serait un bon argument en faveur des dispositions du projet de loi si vous pouviez nous démontrer que vous avez réussi, fût-ce seulement dans certaines régions du pays, à faire



[Text]

field you have succeeded in bringing rates down, even in certain areas of the country. I would think that is a pretty important factor in considering these provisions.

**Senator Cook:** The point I am trying to make is the difference between a limit and no limit. If there is a limit in the Bank Act, it is a matter of debate and consensus of opinion as to what it should be. The present bill will provide no limit, and I think there is a big difference between a limit, whatever a limit should be, and no limit.

**Mr. MacIntosh:** It must be remembered that when we started in the mortgage business bankers were not very keen to be in that business at all. The ten per cent limit was put in there in the interests of safety. I believe the intent of Parliament at that time was not to let the banks go too far for safety reasons, in terms of their assets.

**Senator McIlraith:** Liquidity.

**Mr. MacIntosh:** Yes, sir.

**Senator McIlraith:** That was the argument in the old banking committee in the other place years ago, when the banks first made the suggestion, or weak request, that they be permitted to go into the mortgage business and it was rejected.

**Mr. MacIntosh:** It was, in fact, some years after the 1967 act before the banks got into the mortgage business in a big way.

**Senator McIlraith:** In the earlier revisions before that the committee rejected the proposition that the banks be permitted to go into the mortgage business, on the grounds of impairing their liquidity. That was the whole argument.

**Mr. MacIntosh:** That is right.

**Senator Cook:** We shouldn't lose sight of liquidity either, even today.

**Senator McIlraith:** I wanted to ask a bit about liquidity. I have two questions I should like to answer. Have you available any figures or reasonable estimates of the extent of these collateral mortgages of which you spoke in the total amount of the ten per cent figure?

**Mr. MacIntosh:** I could make a rough guess, but there is no consolidated data in the banking industry. In fact, I think different banks probably have different definitions and different data collection systems for collateral mortgages. I would think they would be in the order of two per cent of assets.

**Senator McIlraith:** It is not two percentage points, but two per cent of the total?

**Mr. MacIntosh:** It is two per cent of total bank liabilities as opposed to eight per cent in conventional mortgages.

**Senator McIlraith:** So of the ten per cent it is two percentage points?

[Traduction]

diminuer les taux grâce à la disposition de la Loi sur les banques qui vous a ouvert le marché des prêts hypothécaires. Selon moi, c'est là un facteur très important dans l'examen de ces dispositions.

**Le sénateur Cook:** Le point que je veux faire ressortir est la différence entre l'établissement d'une limitation et l'absence de limitation. Si la loi sur les banques devait en prévoir une, le niveau de cette limitation devrait être débattu et faire objet d'un consensus. Le projet de loi ne prévoira aucune limitation et je pense qu'il y a une différence énorme entre l'établissement d'une limitation quelle qu'elle soit et l'absence de limitation.

**M. MacIntosh:** Il faut se rappeler que les banquiers étaient loin d'être enthousiastes lorsqu'ils ont commencé à s'occuper d'hypothèques. À l'époque, je crois que le Parlement avait l'intention de ne pas offrir aux banques une marge de manœuvre trop grande et ce, afin de protéger leurs actifs. La limitation de 10% n'avait pour but que d'assurer cette protection.

**Le sénateur McIlraith:** C'est-à-dire les liquidités.

**M. MacIntosh:** En effet.

**Le sénateur McIlraith:** L'ancien comité des banques de l'autre endroit a fait valoir cet argument il y a de nombreuses années, lorsque les banques ont les premières proposé ou demandé sans trop de conviction qu'on leur ouvre le marché des hypothèques, demande qui a été rejetée.

**M. MacIntosh:** En fait, c'était quelques années après la Loi de 1967, c'est-à-dire avant que les banques n'entrent en force sur ce marché.

**Le sénateur McIlraith:** Au cours des remaniements précédents si avant l'époque dont vous parlez, le comité avait rejeté, pour des motifs de sécurité des liquidités, la proposition voulant que les banques s'occupent d'hypothèques. C'était là l'argument que le comité avait avancé.

**M. MacIntosh:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Il ne faudrait pas oublier cette question des liquidités, même aujourd'hui.

**Le sénateur McIlraith:** Je voulais poser quelques questions concernant les liquidités. J'aimerais que vous répondiez à deux questions. Pouvez-vous nous donner des chiffres ou des approximations concernant la proportion de ces hypothèques subsidiaires dont vous avez parlé, par rapport aux 10%?

**M. MacIntosh:** Ce ne pourra être que très approximatif, mais les informations détenues par les banques ne sont pas regroupées. De fait, les définitions et les systèmes de cueillette des données à l'égard des prêts hypothécaires subsidiaires doivent varier selon les banques. À mon avis, le taux doit être de 2% de l'avoir.

**Le sénateur McIlraith:** S'agit-il de deux points ou de deux pour cent du total?

**M. MacIntosh:** Deux pour cent du total du passif des banques par rapport à huit pour cent dans le cas des prêts hypothécaires ordinaires.

**Le sénateur McIlraith:** Le taux de 10% comporte donc deux points?

[Text]

**Mr. MacIntosh:** That is right, about that.

**Senator McIlraith:** Then I should like you to address yourself to this other proposition. In the last decade we have come through a period when there has been a great deal of house building, and quite a requirement for new housing mortgages. You have grown very rapidly in that period. It would appear that the new housing starts will be much lower in the period before the next revision. In that circumstances, with your rapid increase in the mortgage business in the last ten years, what about this fear that there is a danger of your interfering with the traditional mortgage supply market because of your capacity to get the cheaper money and so on, and put them out of business? On your figures they have about 58 per cent of the housing mortgages at the moment. Would you concern yourself with that? It is a fear that does exist, and I think we should address ourselves to it.

**Mr. MacIntosh:** As I said earlier, the new housing market is less than one-third of the total housing market. The turnover of existing houses is the larger part of the market now.

**Senator McIlraith:** I understand that.

**Mr. MacIntosh:** In 1979 the total market was \$14 billion, and the banks had \$5 billion of that, so five-fourteenths was about 35 per cent. We would say that if the demand for mortgage money is going down because the rate of new starts and new construction is going down, with lots of competition it will bring down the mortgage cost to the consumer. It may be that the market is narrowing in total size; I think that is true. However, I do not see that as an argument for preventing the banks competing with the trust and loan companies. That would be an argument to prevent our being in competition with them, and therefore, other things being equal, drive up interest rates to the public.

**Senator McIlraith:** That was not quite the point that was concerning me. You have used up, or come very close to using up, your ten per cent limitation.

**Mr. MacIntosh:** Yes.

**Senator McIlraith:** The case for increasing the limitation may be quite strong. I am not concerned with that at the moment. What I am concerned with is the total removal of any limitation at a time when we are admitting what may be a very large number of new banks, and new banks from areas in which the banks have traditionally done an awful lot of mortgage business in relation to their total business. That is what concerns me, the total removal. If you were arguing for increasing the ten per cent to fifteen per cent for the next ten years, I am not concerned with that at all; I quite agree. It is this total removal that bothers me. Again I don't like the structure of the bill on that point.

**Mr. Mercure:** Perhaps I might interject a view on that. When it is said that the non-limitation of the expansion of business of our subsidiaries would become akin to a non-limitation on the power of the banks themselves, I do not think it is quite true in a market sense. It is much easier for banks to

[Traduction]

**M. MacIntosh:** A peu près, c'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** J'aimerais attirer votre attention sur le point suivant. Au cours de la dernière décennie, nous avons connu une période d'expansion du marché de la construction domiciliaire et une demande importante de prêts hypothécaires pour les nouveaux logements. Les banques ont connu un essor important pendant cette période. Il semble que les mises en chantier seront beaucoup moins nombreux d'ici la prochaine révision. Dans de telles circonstances, compte tenu des progrès rapides que les banques ont réalisés dans le domaine du prêt hypothécaire ces dix dernières années, que pensez-vous des craintes voulant que les banques empiètent sur le marché hypothécaire traditionnel parce qu'elles peuvent obtenir des fonds à meilleur marché et, partant, qu'elles éliminent leurs concurrents? Selon vos données, ils détiennent actuellement 58% des hypothèques domiciliaires. Cette situation vous préoccupe-t-elle? Cette crainte est réelle et je pense que nous devons en tenir compte.

**M. MacIntosh:** Comme je l'ai déjà dit, les nouveaux logements représentent moins d'un tiers de l'ensemble du marché domiciliaire. La vente de maisons déjà construites représente la part la plus importante du marché à l'heure actuelle.

**Senator McIlraith:** Je comprends.

**M. MacIntosh:** En 1979, l'ensemble du marché représentait \$14 milliards dont \$5 milliards détenus par les banques, soit environ 35%. Selon nous, si la demande de prêts hypothécaires diminue à cause de la diminution du nombre de mises en chantier, une forte concurrence permettra de réduire le coût des prêts hypothécaires pour le consommateur. Il est possible que le marché régresse; pour ma part, je pense que c'est le cas. Néanmoins, je ne crois pas que ce soit une raison pour empêcher les banques de faire concurrence aux sociétés de fiducie et de prêts. En somme, nous empêcher de leur livrer concurrence ne ferait que provoquer une hausse des taux d'intérêt.

**Le sénateur McIlraith:** Ce n'est pas exactement ce à quoi je voulais en venir. Vous avez atteint, ou presque, votre limite de dix pour cent.

**M. MacIntosh:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** L'augmentation des limites peut être fort justifiée, mais ce n'est pas ce qui me préoccupe à l'heure actuelle. Je m'intéresse avant tout à l'abolition totale de toute limite à un moment où nous admettons un nombre peut-être fort élevé de nouvelles banques qui opèrent dans des secteurs où les transactions hypothécaires ont toujours constitué une part importante de leurs activités. C'est cette abolition totale qui me préoccupe. Je ne m'intéresse aucunement aux questions comme l'augmentation de la limite de 10 à 15% pour les dix prochaines années; c'est là une mesure que j'appuie. C'est cette abolition totale qui me préoccupe et je n'aime pas la façon dont le projet de loi aborde cette question.

**M. Mercure:** Peut-être pourrais-je émettre une opinion à ce sujet: en termes de marché, je ne crois pas que nous puissions dire que la non-limitation de l'extension des opérations commerciales de nos filiales reviendrait à ne restreindre aucunement le pouvoir des banques mêmes. Il est beaucoup plus facile



**[Text]**

extend their own activities than to extend the activities of their subsidiaries. In effect, the capacity of subsidiaries to extend their activities and have a reasonably matched operation is similar to that of the competitors in the market. We do not have the capacity to expand our subsidiaries that much. There is a practical market limitation, as opposed to a legal limitation.

**Senator McIlraith:** That is true of existing banks; but would you apply that equally to the large number of new foreign banks that may come in?

**Mr. Mercure:** One has to consider that the mortgage market is mainly a retail market, and in order to make large volumes in that market you need a branch system. You need lots of contacts with lots of operators, lots of builders, customers and borrowers. If the present network of trust companies and banks in Canada cannot maintain, or retain, the largely major share of the whole mortgage market, in opposition to the competition of the newcomers, I despair of the ability of Canada to survive.

**Senator McIlraith:** I have no objection at all to the banks having the increase they need in this field; but I am troubled by the idea of giving them carte blanche removal of limitations, which would enable them to occupy the whole of the market. I would not like to see the banks occupy the whole of this mortgage market. I do not think that would be either in their interests or in the interests of anybody else. The bill does not satisfy me on that point.

**Mr. Mercure:** In the light of the share already held by the trust companies over the last decade, there is no indication that it would be threatened. In fact, the economics of profitability in the mortgage market are practically exactly the same as between banks and trust companies. I do not see the banks having any advantage over trust companies with respect to profitability.

**Senator McIlraith:** Well, yes, but that latter statement might become true, because the life insurance companies, in the last decade, largely dropped out of the market, and the banks, fortunately, moved into the area that was being vacated; but we would now be facing a different situation, where there is no area that is being vacated, and I have some reservations about the idea of removing limitations which would, in theory at least, permit the banks to take over the whole mortgage market.

**Mr. MacIntosh:** Senator McIlraith, the intent of Parliament in amending this act was to increase competition. That was its declared purpose, that goes back to the White Paper in 1976, and the whole theme of this act is that the public want, and Parliament wants, increased competition. We are saying, "Fine. If you want increased competition, open the field up." In effect, I think what you are saying is that you want some increased competition, but not too much, because if it squeezes

**[Traduction]**

pour les banques d'étendre leurs propres activités que d'augmenter celles de leurs filiales. En effet, la capacité des filiales de faire croître leurs activités au point qu'elles correspondent à peu près à celles de la société mère est semblable à celles dont disposent les concurrents à l'intérieur d'un marché donné. Nous ne pouvons développer nos filiales à ce point. Il existe une limite pratique de marché, par opposition à une limite juridique.

**Le sénateur McIlraith:** Cela s'applique aux banques existantes, mais appliqueriez-vous également ce principe au nombre important de nouvelles banques étrangères qui pourraient s'implanter?

**M. Mercure:** Il ne faut pas oublier que le marché hypothécaire est essentiellement un marché de détail et que pour opérer sur une grande échelle, vous devez disposer d'un système à succursales. Il faut établir beaucoup de contacts avec un grand nombre d'exploitants, d'entrepreneurs en construction, de clients et d'emprunteurs. Si le réseau actuel de compagnies fiduciaires et de banques canadiennes ne peut s'assurer la majeure partie des transactions hypothécaires et soutenir la nouvelle concurrence, je ne crois pas que le Canada puisse survivre.

**Le sénateur McIlraith:** Je ne m'oppose pas du tout à ce que les banques reçoivent l'augmentation dont ils ont besoin dans ce domaine, mais j'hésite à l'idée de les laisser libres d'abolir les limites prévues, ce qui leur permettrait de monopoliser le marché. Je n'aimerais pas que pareille éventualité devienne réalité. Je ne crois pas que cela les favoriserait, elles ou qui que ce soit d'autre. Le projet de loi ne me satisfait pas à cet égard.

**M. Mercure:** Si l'on tient compte de la participation des compagnies fiduciaires pendant la dernière décennie, rien ne semble indiquer que cette situation risque de changer. En fait, les considérations économiques recoupées sous le concept de la rentabilité dans le marché hypothécaire sont presque exactement les mêmes pour les banques que pour les compagnies fiduciaires. Au chapitre de la rentabilité, je ne crois pas que les banques soient davantage favorisées que les compagnies fiduciaires.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, mais elles pourraient le devenir, parce qu'au cours des dix dernières années, les sociétés d'assurance-vie se sont presque toutes retirées du marché et, heureusement d'ailleurs, ont été remplacées par les banques dans ce domaine; mais à l'heure actuelle, nous aurions à faire face à une autre situation, où aucun domaine n'aurait à être comblé, et j'ai certaines réserves en ce qui concerne l'idée d'abolir les limites, ce qui permettrait aux banques, du moins en théorie, de s'approprier tout le marché hypothécaire.

**M. MacIntosh:** Sénateur McIlraith, en modifiant cette loi, le Parlement visait à augmenter la concurrence. C'est ce qu'il s'était fixé comme objectif dans le Livre blanc de 1976 et la présente loi est axée sur le fait que le public et le Parlement veulent une concurrence accrue. Nous agissons donc dans ce sens. En fait, si je vous comprends bien, vous voulez une concurrence accrue, mais en deça de certaines limites de façon qu'il ne soit pas porté atteinte aux compagnies fiduciaires et de

## [Text]

the trust and loan companies, they will be unhappy. Maybe that is so, but the purpose of the act is surely not to protect any particular interest in the marketplace *per se*, or to protect the lending institutions as such, but to provide funds to the public at the lowest cost.

**Senator Cook:** It might be because the trust companies perform a function that the banks do not perform. As a practising solicitor I am concerned with the function of executors for medium-sized and small estates. Mr. Humphrys gave an address a short time ago. Included in his remarks was the observation that trust companies would not be viable economic units without financial intermediary operations, the profits from which subsidize non-profitable fiduciary operations. That is one of the things that concerns me very much indeed, because there are going to be a great number of beneficiaries—widows and young people, and so on—who are going to have to depend very heavily on trust companies. Large estates get all the expert advice they want, but small and medium-sized estates cannot do so. I don't think the Canadian people will be benefited by the taking over by the banks of a much larger share of the mortgage lending area at the expense of the trust companies. That is my feeling in a nutshell.

**The Chairman:** Well, you have made it very clear.

**Senator Cook:** And I will make it clear again and again and again.

**Mr. MacIntosh:** May I speak to that? We are not in the fiduciary business. This act does not permit us to go into the fiduciary business. If the fiduciary business is not adequately profitable, I suggest that Parliament should go directly to that issue and make it sufficiently profitable for firms to do the fiduciary business. In effect, what you are suggesting is that some other form of business, that is, the mortgage borrowers, should cross-subsidize the fiduciary users.

**Senator Cook:** So what?

**Mr. MacIntosh:** Well, cross-subsidization is something Parliament is trying to get rid of, not introduce.

**Senator McIlraith:** Do you have any elements in the banking business that are not profitable to you?

**Mr. MacIntosh:** I do not think that our costs systems are good enough for us to know, sometimes.

Can I make another point? I do not think it is the case that the trust industry is unanimously in favour of constraints on the banks. Perhaps I can draw your attention to the fact that the ones who appear before you here do not in fact represent the whole industry at all.

**Senator McIlraith:** They make that point themselves.

**Mr. MacIntosh:** I have a speech here, made by Mr. Lahn, President of Canada Trust, one of the largest and toughest competitors the banks have in this game. He says:

You may have read that some in our industry believe that the new Bank Act will drive us to the wall. This is nonsense. They refer to two provisions. The most impor-

## [Traduction]

prêts. C'est fort possible, mais le but de la loi n'est pas de protéger un intérêt en particulier à l'intérieur du marché en soi ni de protéger les institutions de prêts mais bien de fournir des fonds au public au coût le moins élevé possible.

**Le sénateur Cook:** C'est peut-être parce que les compagnies fiduciaires remplissent un rôle que les banques ne jouent pas. En tant qu'avocat, je m'intéresse au rôle des exécuteurs de petites et de moyennes successions. M. Humphrys a récemment prononcé une allocution. Il a dit entre autres que les compagnies de fiducie ne seraient pas des entités économiques viables sans leurs opérations financières intermédiaires dont les profits servent à absorber le coût des activités fiduciaires non rentables. C'est une chose qui me préoccupe beaucoup, car un grand nombre de bénéficiaires—veuves et jeunes gens, etc.—devront compter énormément sur les compagnies de fiducie. Les grosses successions obtiennent tous les services d'experts-conseils, mais les petites et moyennes successions ne peuvent se le permettre. Je ne crois pas que la prise en main par les banques d'une part beaucoup plus importante de l'activité hypothécaire, aux dépens des compagnies de fiducie, profitera aux Canadiens. Voilà essentiellement ce que je pense.

**Le président:** Vous avez été très clair.

**Le sénateur Cook:** Et je ne cesserai de le répéter.

**M. MacIntosh:** Puis-je répondre à cela? Nous ne sommes pas dans le domaine fiduciaire. La loi ne nous le permet pas. Si le domaine fiduciaire n'est pas assez rentable, il n'en tient qu'au Parlement d'intervenir directement et de le rendre suffisamment rentable pour y attirer les entreprises. En fait, vous dites qu'un autre secteur d'activité, celui des prêts hypothécaires par exemple, devrait servir à subventionner les opérations fiduciaires.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi pas?

**M. MacIntosh:** Eh bien, le Parlement essaie justement d'éliminer ce genre de subventions, plutôt que de les faire valoir.

**Le sénateur McIlraith:** Existe-t-il des éléments du secteur bancaire qui ne soient pas rentables pour vous?

**M. MacIntosh:** Je ne crois pas que nos systèmes d'établissement des coûts soient suffisamment précis pour nous le dire, parfois.

Pourrais-je ajouter quelque chose? Je ne crois pas que l'industrie fiduciaire appuie unanimement l'application de restrictions relatives aux banques. Je vous ferai remarquer que les témoins que vous avez convoqués ne représentent pas réellement l'ensemble de l'industrie.

**Le sénateur McIlraith:** Ils nous l'ont fait remarquer.

**M. MacIntosh:** J'ai en main un discours de M. Lahn, président de Canada Trust, l'un des plus grands concurrents des banques dans ce domaine. Il dit ceci:

Vous avez peut-être lu que certains, au sein de notre industrie, croient que la nouvelle loi sur les banques nous acculera au pied du mur. C'est un non-sens. Ils font



[Text]

tant is that the banks can issue one to five year fixed term certificates—

—and so forth.

I make two points. The mortgage subsidiaries of banks have been issuing fixed term deposits through bank branches with no material adverse competitive effect.

He goes on to talk about—

**Senator Cook:** They have only been doing it for two years.

**Mr. MacIntosh:** He is not concerned about competition from the banks in the mortgage business, and he is one of the biggest mortgage lenders in the country, to say nothing of being one of the biggest fiduciary companies in the country.

**Senator McIlraith:** What about the earlier fear that a too heavy commitment in mortgages by the banks would adversely affect their liquidity position? Have you any concern with regard to that, at all, or do you brush it aside?

**Mr. D. A. Lewis:** Mr. Chairman, perhaps I could make a comment on that. I think that is really a historical concern. It goes back to the thirties. A couple of things that have happened in that regard are that the mortgage market has changed considerably in two ways. One is that there is nowadays a flow of principal repayment. Typically, in the old days, mortgages were on an interest only basis and the principal remained outstanding indefinitely. The second fact is that mortgages today are written for a five-year term, and so it is possible, from the profitability point of view, to offset or raise funds with a predictable cost, *versus* a predictable revenue, so that from a banking point of view it is possible for us, today, to match an asset with a liability, and it is a much more liquid type of asset than it was historically; so the market is considerably different. We feel quite comfortable. Our mortgage portfolio at my bank, I feel, is far more liquid than a good deal of our demand loans are that are out to commercial business.

**Senator Cook:** And the payment of the principal each year gives you a good turnover of money for new mortgages.

**The Chairman:** They can do more business.

**Mr. Mercure:** I may point to the experience of the caisses populaires in Quebec, whose liquidity needs are not so different from the liquidity needs of the banking system. They have lived for the last 40 years with mortgage ratios of 30 per cent and above, without any problem at all.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, I am going to take a rather extreme position and make a statement to Mr. MacIntosh that I wish he would comment on.

It seems to me that the provision in clause 176(2), which limits the direct lending of the banks to 10 per cent of the deposit liabilities and debenture liabilities, is a misleading piece of drafting.

**Senator Cook:** Hear, hear.

[Traduction]

allusion à deux dispositions. La plus importante est celle qui permet aux banques d'émettre des certificats à échéance fixe de un an à cinq ans.

Et il poursuit:

J'ai deux mises au point à faire. Les filiales hypothécaires des banques émettent des dépôts à échéance fixe par le biais de succursales bancaires, et cela n'entraîne aucun effet visible sur la concurrence.

Et il enchaîne au sujet de—

**Le sénateur Cook:** Cela ne se fait que depuis deux ans.

**M. MacIntosh:** M. Lahn ne s'inquiète pas de la concurrence offerte par des banques dans le domaine hypothécaire, et il est un des plus importants prêteurs hypothécaires au pays, sans compter qu'il est aussi l'une des plus grandes compagnies de fiducie.

**Le sénateur McIlraith:** Et pourquoi craignait-on que des engagements trop lourds pris par les banques en matière d'hypothèque n'aient une incidence néfaste sur leurs liquidités? Cela a-t-il de l'importance ou n'en faites vous pas de cas?

**M. D. A. Lewis:** Monsieur le président, j'aurais peut-être un commentaire à formuler. Je crois qu'il s'agit-là d'une crainte qui remonte aux années 30. La situation a évolué depuis le marché hypothécaire a notamment beaucoup changé à deux égards. D'abord, on assiste aujourd'hui à un remboursement du capital. Autrefois, on ne payait que les intérêts sur les hypothèques et le capital ne baissait jamais. Deuxièmement, les prêts hypothécaires sont consentis aujourd'hui pour une période de cinq ans; il est donc possible, du point de vue de la rentabilité, de recueillir des fonds à d'un coût prévisible, par rapport à un revenu prévisible, de sorte qu'une banque peut maintenant opposer un actif à un passif; cet actif comporte beaucoup plus de liquidités que par le passé, ce qui fait que le marché a considérablement changé. Nous sommes assez satisfaits. Le portefeuille hypothécaire de ma banque comprend beaucoup plus de liquidités qu'une bonne part du portefeuille des prêts consentis aux entreprises commerciales.

**Le sénateur Cook:** Et le remboursement du capital, chaque année, est suffisamment important pour vous permettre d'accorder d'autres prêts hypothécaires.

**Le président:** Assez pour continuer.

**M. Mercure:** Prenons l'exemple des caisses populaires, au Québec, dont les besoins en liquidités ne diffèrent pas tellement de ceux du système bancaire. Depuis les 40 dernières années, le rapport de leur activité hypothécaire se situe à 30 p. 100 et plus, sans problème aucun.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, je vais adopter une position relativement extrême et faire une déclaration que j'aimerais que M. MacIntosh commente.

À mon avis, la disposition de l'article 176(2) qui limite les prêts directs des banques à 10% des passif-dépôts et des débetures payables est une disposition qui induit en erreur.

**Le sénateur Cook:** Bravo!

[Text]

**Senator Connolly:** What I mean by that is that certainly, so far as I have been concerned, in this committee, when we discussed the 10 per cent limitation and proposed, in one of our reports, to increase it to 15 per cent, I frankly was blissfully unaware of the right of the banks to lend almost without limits through the mortgage subsidiaries. I thought, myself, that the idea in the 1967 legislation was to limit the banks strictly to 10 per cent of those two items. The history of how the banks were authorized to use the mortgage subsidiary, as the Superintendent told us, arose out of a right, provided in the existing law, to use the mortgage subsidiary route through the passage of a regulation by order in council. I should like some comment on that although that is my secondary point.

Would it not be a lot clearer for the general public, and perhaps for some of the sophisticated public, if instead of having that limitation, the banks were simply authorized to engage in this activity in the mortgage field through their subsidiaries, to say nothing about the limitations, and require the banks to do all of that lending through the mortgage loan subsidiary?

**The Chairman:** You mean remove the 10 per cent limitation?

**Senator Connolly:** Remove the right of the bank to do direct lending in the mortgage field and require them to do it all through the subsidiary as is the case with leasing, factoring, and the other items for which subsidiaries are incorporated.

**Mr. MacIntosh:** There were two parts to the question.

**Senator Connolly:** The second part is the most important.

**Mr. MacIntosh:** On the first point, the banks started using mortgage subsidiaries along the line since the last revision, even though they were still under the 10 per cent limit because of the cost of funds. It was the cash reserve requirement which drove them into creating subsidiaries because they were competing with the trust and loan companies which did not have a cash reserve requirement. The banks started creating vehicle companies with partners because they could not own more than 50 per cent. Those vehicle companies started selling term-type liability instruments, free of cash reserves, which could compete with the trust companies in that term market. That was the real reason the banks started creating mortgage subsidiaries. They were still under the 10 per cent.

**Senator Connolly:** Could you, or perhaps Mr. John Lewis, identify the section in the existing act which allows the banks to incorporate the mortgage loan subsidiaries?

**Mr. J. F. Lewis:** I believe it is section 76.

**Senator Connolly:** This is the present act?

**Mr. J. F. Lewis:** In the present Bank Act. I am not sure of the subsection. Mr. Kennett referred to the history of that section.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Ce que je veux dire, en fait, c'est que lorsque nous avons discuté, au sein du comité, de la limite de 10% et que nous avons recommandé, dans l'un de nos rapports, de la porter à 15%, je ne savais absolument pas que les banques avaient le droit de prêter presque sans contrainte par le biais de leurs filiales hypothécaires. J'avais la ferme impression que l'objet de la loi de 1967 était justement de limiter les prêts des banques à 10%. Le droit des banques de se servir de filiales hypothécaires, comme le Surintendant nous l'a appris, émane d'un droit prévu dans la loi actuelle qui autorise cette pratique conformément à un règlement adopté en vertu d'un décret en conseil. J'aimerais un commentaire là-dessus, bien que ce ne soit pas ma question principale.

Ne serait-il pas plus clair pour le public en général, et peut-être même pour les gens plus avisés, de simplement autoriser les banques à évoluer dans le domaine hypothécaire par le biais de leurs filiales, de ne rien dire des limites, et de les obliger plutôt à faire tous leurs prêts par l'intermédiaire de leurs filiales de prêts hypothécaires?

**Le président:** Vous voulez dire annuler la limite de 10%?

**Le sénateur Connolly:** C'est-à-dire abroger le droit de la banque d'effectuer des prêts directs dans le domaine hypothécaire et exiger qu'elle fasse ses transactions par le biais de ses filiales, comme c'est le cas du crédit-bail, de l'affacturage, et des autres activités pour lesquelles les filiales sont constituées en société.

**M. MacIntosh:** Votre question comporte deux éléments.

**Le sénateur Connolly:** La deuxième partie est la plus importante.

**M. MacIntosh:** Pour ce qui est du premier point, les banques ont commencé à recourir aux filiales hypothécaires à la dernière modification de la loi même si elles n'atteignaient pas la limite des 10% en raison du coût de l'argent. C'est la disposition relative à la réserve qui les a poussées à créer des filiales, faisant concurrence aux compagnies de fiducie et de prêts qui elles n'étaient pas tenues à une réserve de liquidités précise. Les banques ont commencé à créer des sociétés secondaires avec des partenaires parce qu'elles ne pouvaient détenir plus de 50% des actions. Les filiales ont commencé à vendre des obligations à échéance sans réserve de liquidités, et purent concurrencer les compagnies de fiducie dans ce secteur du marché. Voilà la véritable raison qui a incité les banques à créer des filiales hypothécaires. Elles pouvaient ainsi demeurer en deçà de la limite des 10%.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce que vous ou M. John Lewis pourriez m'indiquer quel article de la loi actuelle permet aux banques de constituer en société des filiales de prêts hypothécaires?

**M. J. F. Lewis:** Je crois que c'est l'article 76.

**Le sénateur Connolly:** De la loi présentement en vigueur?

**M. J. F. Lewis:** De la présente Loi sur les banques. Je ne sais pas exactement quel paragraphe. M. Kennett a établi l'historique de cet article.



[Text]

**Senator Connolly:** Yes, I remember that.

**The Chairman:** This is obtained in Issue No. 12 of the Proceedings of the committee of December 4, 1979, at page 26, where Mr. Kennett discusses the philosophy.

**Senator Connolly:** I remember the discussion. That course of action was embarked upon, as you indicated, after the act was passed and after the 10 per cent figure had been fixed. Conditions in the market promoted the development and incorporation of the subsidiaries.

**Mr. MacIntosh:** If you transferred the 10 per cent mortgage limitation which we now have, which runs to \$18 billion, into the subsidiaries, you would have a blockbuster refinancing problem. The banks would have to restructure their liabilities which are now, to a large extent, non-chequing savings deposits. They would have to be transferred over into the subsidiaries, and they would not be sure of getting them. They would have to go into the short-term market and re-finance them, and they would do that by selling term paper which would be subject to prospectus under the Securities Commission Act. With interest rates where they are now, I do not think this would be viable.

**Senator McIlraith:** You would disrupt the whole market.

**Mr. MacIntosh:** You would tear it apart.

**Senator Connolly:** Correct me if I am wrong, but it seems to me that the initial mistake was imposing this limitation of 10 per cent on the direct lending of the banks without being able to foresee what could have been done as the result of incorporating subsidiaries.

**Mr. MacIntosh:** The concept of subsidiaries was never given consideration in 1967. You must remember that the banks were never, for over a century, traditionally in the mortgage business. It was only in 1954 that we entered into the NHA scheme. It was the view of Parliament that banks should not do mortgage financing until the country changed. As Mr. Lewis said, we got into short-term mortgages and it changed the nature of our assets.

**The Chairman:** It is very fortunate that the banks went into this business in 1967 because at that time the life companies went out of it and entered into the commercial vehicle.

**Senator Connolly:** The amount of money available would not have been adequate for the national need.

Now I come to the further question. We recommended at one stage, and I think it is in our current report, that that 10 per cent be increased to 15 per cent. Is that a wise course to pursue in light of the fact that at future revisions that 15 per cent limitation may have to be increased.

**Mr. MacIntosh:** We do not think there should be any limitation. We have said from the beginning that the 10 per cent limitation should be removed. The concept of using subsidiaries and the concept of the 10 per cent came out of the house in the last hearings.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Oui, je m'en souviens.

**Le président:** Le fascicule n° 12 du rapport du comité du 4 décembre 1979 à la page 26, reprend les propos de M. Kennett au sujet du principe qui sous-tend l'article de loi.

**Le sénateur Connolly:** Je m'en souviens pertinemment. Cette mesure a été adoptée, comme vous l'avez indiqué, après l'adoption de la loi, et une fois que la limite des 10% eut été fixée. La situation du marché a favorisé le développement et la constitution des filiales en société.

**M. MacIntosh:** Si vous transfériez aux filiales le plafond des 10% d'hypothèques que nous avons maintenant et qui s'élève à \$18 milliards, vous auriez tout un problème de refinancement. Les banques seraient obligées de réorganiser leur passif constitué en grande partie de dépôts-épargne sans chèque. Il faudrait effectuer le transfert aux filiales, et le résultat de cet exercice ne serait pas garanti. Il faudrait aller sur le marché des capitaux à court terme pour les refinancer, ce qui se traduirait par la vente d'obligations à échéance assujetties aux dispositions relatives au prospectus, conformément à la Loi sur la commission des titres (Securities Commission Act). Avec les taux d'intérêt que l'on connaît, je ne crois pas que cela soit viable.

**Le sénateur McIlraith:** Vous perturberiez tout le marché.

**M. MacIntosh:** Vous le détruiriez.

**Le sénateur Connolly:** Au risque de me tromper, il me semble que l'erreur initiale a été d'imposer une limite de 10% aux prêts directs des banques et de ne pas avoir pu prévoir les effets de l'établissement des filiales.

**M. MacIntosh:** L'idée des subventions n'a même pas été retenue en 1967. Vous vous rappelez, sans doute que les banques ne se sont jamais, pendant plus d'un siècle, occupées d'hypothèques. Ce n'est qu'en 1954 que nous avons participé au programme proposé dans la Loi nationale sur l'habitation. Le gouvernement était convaincu que les banques ne devaient pas financer des hypothèques avant que le pays ait changé. Comme l'a dit M. Lewis, nous avons commencé par participer à des financements d'hypothèques à court terme, ce qui a changé la nature de nos éléments d'actifs.

**Le président:** C'est une très bonne chose que les banques se soient lancées dans ce secteur des affaires en 1967 parce qu'à ce moment là, les compagnies d'assurance-vie se sont retirées de ce genre d'affaires pour s'engager dans les affaires commerciales.

**Le sénateur Connolly:** Le montant d'argent disponible n'aurait pas été suffisant pour satisfaire aux besoins du pays.

Je passe maintenant à l'autre question. Nous avons recommandé à un moment donné, et je crois que cela se trouve dans notre présent rapport, que ce 10% soit porté à 15%. S'agit-il d'une sage décision quand on songe aux révisions futures qui nous porteraient peut-être à augmenter ce 15%?

**M. MacIntosh:** Nous n'avons pas établi de limite. Nous avons dit dès le début que la limite de 10 p. 100 devrait être abolie. L'idée d'avoir recours aux filiales et celle du 10 p. 100 ont été mentionnées lors de la dernière assemblée de la Chambre.

[Text]

I should just like to add that anybody with an extensive knowledge of the mortgage business in this country will tell you that chartered banks, which entered into this area of finance only 10 years ago, or at the outside 20, are far better administrators of mortgage portfolios than some of the trust and loan companies and other mortgage lenders. The arrears rates of the banks today are under one per cent for mortgages in arrears of 90 days or more. That is far less than you get from any mortgage lenders, and the banks have not participated in unsound practices in condominium financing and extensively overdone AHOP financing, and so forth. They have very sound portfolios.

The same is not the case with many of the trust and loan companies—I do not say the ones under federal legislation—but their arrears rates are 10 and 15 per cent, for 90 days and over. They are in a mess, and this falls back on Central Mortgage and Housing Corporation, which is picking up the tab, as you know, and the tab is currently running at \$400 million. That is for 10,000 houses in 1979, added to that is what they paid out in insurance. This is costing the Consolidated Revenue Fund hundreds of millions of dollars each year because of badly administered portfolios and because of mortgages which should never have been created in the first place.

**Senator Connolly:** And all guaranteed.

**Mr. MacIntosh:** You will see little of that coming from the chartered banks, because the banks run good shops and they had the big advantage of having managers in the field who knew their communities.

**Senator McIlraith:** That is an effective point.

**Senator Connolly:** We understand that point. We have gone through that fairly well. But, parenthetically—and this is a subsidiary question—is there any real difference between the activity of the bank in this field when it lends directly under the 10 per cent ceiling and these participations through the mortgage subsidiary?

**Mr. D. A. Lewis:** I think it is essentially just a booking transaction. In other words, when the mortgage is originated by the bank, it is a case of whether it ends up on the bank's portfolio or not.

**Senator Connolly:** It tends to be the same people in the same place?

**Mr. D. A. Lewis:** Many of them have been actually sold, but this varies from time to time. As you know, pension funds hold mortgages that were originated by the banks and they continue to be serviced by the banks in their portfolios.

**Senator Connolly:** Does it facilitate the operation of your activity in the field to do it directly more than indirectly?

[Traduction]

J'aimerais simplement ajouter que toute personne qui connaît bien le domaine des hypothèques au Canada pourrait vous dire que les banques à charte, qui ont commencé à participer à cette activité il n'y a que dix ans, ou au plus vingt ans, sont de bien meilleurs gérants de portefeuilles hypothécaires que certaines des compagnies fiduciaires, des compagnies de prêt ou des autres sociétés de prêt hypothécaire. Aujourd'hui les taux d'arrérages des banques sont inférieurs à un pour cent pour les hypothèques qui ont un arrérage de 90 jours ou plus. C'est un taux de beaucoup inférieur à celui des prêteurs hypothécaires, et les banques n'ont pas été impliquées dans des pratiques hasardeuses dans le financement de condominium ou trop accordé de financement dans le cadre du PAAP, etc. Ils ont des portefeuilles très solides.

L'histoire est différente pour un bon nombre de compagnies fiduciaires et de compagnies de prêts. Je ne dis pas qu'elles sont régies par les lois fédérales, mais leurs taux d'arrérage sont entre 10 à 15 p. 100, pour 90 jours et plus. Cela crée des problèmes et c'est la Société centrale d'hypothèques et de logement qui paie le note laquelle est comme vous le savez, de l'ordre de \$400 millions. Et ce montant ne représente que 10,000 maisons en 1979. De plus, on doit payer les assurances. Cela coûte annuellement des centaines de millions de dollars au Fonds du revenu consolidé parce que les portefeuilles sont mal gérés et qu'il existe des hypothèques qui n'auraient jamais dû être accordées.

**Le sénateur Connolly:** Et tout cela est garanti.

**M. MacIntosh:** Cela se produit rarement dans le cas des banques à charte puisqu'elles ont une excellente administration et l'avantage d'avoir des administrateurs qui connaissent leur collectivité.

**Le sénateur McIlraith:** C'est un point essentiel.

**Le sénateur Connolly:** Nous le comprenons. Nous avons débattu la question longuement. Mais, par parenthèse, j'aimerais poser une question sur les filiales. Y a-t-il une différence réelle entre l'activité de la banque dans ce secteur lorsqu'elle prête directement dans le cadre du plafond de 10 p. 100 et sa participation par l'entremise d'une filiale de prêts hypothécaires.

**M. D. A. Lewis:** Je crois qu'il s'agit essentiellement d'une transaction comptable. En d'autres termes, lorsque c'est la banque qui s'occupe au départ de l'hypothèque, il s'agit de savoir si la transaction sera inscrite au portefeuille de la banque ou non.

**Le sénateur Connolly:** Ce sont généralement les mêmes gens qui occupent les mêmes postes, n'est-ce-pas?

**M. D. A. Lewis:** La majorité des portefeuilles ont été vendus, mais cela varie de temps à autre. Comme vous le savez, les caisses de retraite détiennent des hypothèques administrées au départ par les banques et qui ont continué à figurer au portefeuille de ces dernières.

**Le sénateur Connolly:** Vous est-il plus facile de mener vos activités dans ce domaine directement plutôt qu'indirectement?



[Text]

**Mr. Mercure:** I think the main facility of having the option of going through this directly is on the funding side. This is why we would have liked to have the same option for financing our leasing operations. We would like to have the option to do the leasing ourselves because sometimes in those operations the market responds to a type of paper that could be issued rather by a subsidiary than the bank directly. The bank can issue only deposits that are *pari passu*, with some difference in terms and rates. While some subsidiaries are allowed to issue a wider variety of debt liability. This, in my view, is the main benefit if you are going to go one route or the other.

**Senator Connolly:** I think, perhaps, I should summarize what I have in mind by saying this: To say there is a limit of 10 per cent in the bill is a misleading statement. I say that because the bank is, in effect, not limited to 10 per cent of its deposit and debenture liabilities because it can go the other way. I think a lot of the misunderstanding which developed in this committee arose from the fact that we thought that 10 per cent limitation was an absolute limitation, but there is this other provision through section 76 which allowed the subsidiary to be incorporated. What is the clause in the bill corresponding to section 76?

**Senator Cook:** That confusion sort of bypasses the argument as to whether or not there should be a limit.

**The Chairman:** Of course, you clarify it a bit if you say "direct limitation".

**Senator Cook:** Yes, effective limitation.

**Senator Connolly:** For the sophisticated man that is all right, but for the average fellow, and perhaps some sophisticated people, it is really a meaningless statement, except for the problem that Mr. MacIntosh has indicated, because if the bill should now say it has all got to be through the subsidiary, it seems to me there are horrendous problems of correcting the situation for the banks.

**Mr. MacIntosh:** They would be horrendous. I don't think the market could take it, because there would be a big restructuring of liabilities in the country.

**Mr. J. F. Lewis:** It is clause 193.

**Senator Cook:** The problem could easily be solved by making the limit 15 per cent and putting the subsidiary mortgages in with the bank.

**Senator Connolly:** Does that create a problem too?

**Mr. MacIntosh:** It would be solved better still by having no limit at all.

**Senator Cook:** For the banks. We are thinking of other people besides the banks.

**Senator Connolly:** Is there any subsection on that?

**Mr. J. F. Lewis:** It is clause 193(1) and (6).

[Traduction]

**M. Mercure:** Je crois que le principal avantage qui découle des transactions directes est celui de financement. C'est pour cela que nous aurions aimé avoir le même choix pour le financement de nos opérations de location. Nous aurions aimé pouvoir nous occuper nous-même de la location puisque dans ce secteur le marché réagit différemment selon qu'il fait affaires avec une filiale ou avec la banque elle-même. La banque peut émettre seulement des dépôts sans préférence, sous réserve de certaines différences dans les modalités et les taux. Certaines filiales peuvent pourtant émettre une plus grande gamme de titres de créances. A mon avis, c'est le principal critère sur lequel fonder un choix.

**Le sénateur Connolly:** Je devrais peut être résumer ma façon de penser en signalant que le fait de dire qu'il existe une limite de 10% dans le projet de loi prête à confusion. Je dis cela puisqu'en réalité la banque n'est pas limitée à 10% de ses dépôts et de son passif sous forme de débentures parce qu'elle peut exercer un choix. Je crois que la confusion du Comité tient au fait que nous croyions que la limite de 10% était absolue; or, l'article 76 du projet de loi permet à une filiale de se constituer en société. Quel article du bill correspond à l'article 76?

**Le sénateur Cook:** La confusion fait dévier la question de savoir si on doit ou non fixer une limite.

**Le président:** Naturellement, vous précisez davantage si vous parlez de «limite directe».

**Le sénateur Cook:** Oui, en parlant de limite réelle.

**Le sénateur Connolly:** Pour l'homme instruit c'est bien beau, mais pour les gens moyens, et même pour quelques personnes instruites, c'est une affirmation spécieuse sauf dans le cas du problème soulevé par M. MacIntosh, à savoir que si le bill devait maintenant préciser que les transactions doivent se faire par l'entremise de la filiale, il me semble que les banques ont un problème de taille à surmonter si elles veulent corriger la situation.

**M. MacIntosh:** La tâche serait ardue. Je ne crois pas que le marché puisse y arriver puisqu'il faudrait restructurer le passif partout au pays.

**M. J. F. Lewis:** Il s'agit de l'article 193.

**Le sénateur Cook:** Le problème pourrait facilement être réglé si on fixait le plafond à 15% et si on inscrivait les hypothèques des filiales dans le portefeuille de la banque.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce que cela crée aussi un problème?

**M. MacIntosh:** La meilleure solution serait de ne fixer aucune limite.

**Le sénateur Cook:** Pour les banques. Nous songeons à d'autres services qu'aux banques.

**Le sénateur Connolly:** Y a-t-il un article qui traite de cette question?

**M. J. F. Lewis:** Il s'agit des paragraphes 193(1) et (6).

[Text]

**The Chairman:** That concludes our hearing today unless Mr. MacIntosh—you will notice I say “unless Mr. MacIntosh”—has something more to say.

**Mr. MacIntosh:** I think I detect a disposition to adjourn, Mr. Chairman, and I certainly would not want to interfere with your intentions.

**The Chairman:** If you have more to say we may not hear it today, but there will be another time.

**Mr. MacIntosh:** We wanted to add a few words about section 88, but we can leave that to another day, or leave it altogether if you prefer.

**The Chairman:** As a matter of fact our reports show that what you said when you were here before on that subject is to the effect that as far as the banks are concerned it does not matter much one way or the other, because you can choose your own course. If you do not like the security that the wholesalers and retailers can offer you don't do business.

**Mr. MacIntosh:** Do you want to take a few moments on this, Mr. Chairman, or do you want to let it go? It is your pleasure.

**The Chairman:** Go ahead.

**Mr. MacIntosh:** As honourable senators may know, we have a different point of view from the cattlemen, who have made representations that the old section 88, which is now clause 178 in Bill C-6, is an imposition on them inasmuch as a bank can take security over cattle that have been delivered to a processor; in the event of the bankruptcy of the processor the supplier, the producer, the rancher, may not get paid for the cattle he has delivered. They have asked for a priority over the old section 88, now clause 178. We believe that there is a problem for them. Certainly there is a real problem.

There is a solution too. The solution has already been introduced in some parts of this country and in the United States, and that is to require bonding by abattoirs and other processors. Some are already bonded under provincial law. There is a law in Alberta. An act was passed in the Ontario legislature, which was given Royal Assent on May 1, although it is not yet proclaimed, which provided that processors must be bonded and must pay promptly to cattlemen. We believe that that in fact deals effectively with the problem. We have looked into the situation in the United States and we find that it is dealt with there.

We do not believe that the old section 88 should be amended in such a way that the whole line of financing of small processors in this country is brought down by a change that would impair our ability to take it. In a nutshell, that is our position.

**The Chairman:** If there is nothing further, I will just remind the committee that we will not be sitting next week. The following week, we will be sitting on Tuesday morning and Wednesday afternoon and, if necessary, on Wednesday morning. We will be dealing with both the Bankruptcy Bill and the Bank Bill.

[Traduction]

**Le président:** Cela met fin à la séance d'aujourd'hui, à moins que M. MacIntosh, et je dis bien «M. MacIntosh», ait autre chose à dire.

**M. MacIntosh:** J'ai cru comprendre, monsieur le président, que vous désirez lever la séance, et je ne voudrais pas vous mettre des bâtons dans les roues.

**Le président:** Si vous avez autre chose à ajouter vous pourriez le faire à une autre occasion.

**M. MacIntosh:** Nous voulions parler aussi de l'article 88, mais nous pouvons le reporter à une autre fois, ou laisser tomber complètement si vous préférez.

**Le président:** En réalité, le compte-rendu de la séance où vous avez soulevé la même question révèle que vous avez dit que les banques s'en soucient peu puisqu'elles peuvent exercer un choix. Si vous êtes mécontent de la garantie que les grossistes et les détaillants peuvent vous offrir, vous ne faites pas affaire avec eux.

**M. MacIntosh:** Voulez-vous parler de cette question pendant quelques instants, monsieur le président, ou voulez-vous laisser tomber? A vous de décider.

**Le président:** Allez-y.

**M. MacIntosh:** Comme le savent les honorables sénateurs, nous ne sommes pas du même avis que les éleveurs de bétail qui se sont prononcés sur l'ancien article 88, maintenant l'article 178 du bill C-6; pour eux c'est embêtant puisque la banque peut prendre en garantie le bétail livré aux salaisons. Si la salaison fait faillite, le fournisseur, l'éleveur, risque de ne pas être payé pour le bétail qu'il a livré. Ils ont demandé à avoir la priorité sur l'ancien article 88, maintenant l'article 178 du nouveau bill. Nous croyons que cela crée un problème pour eux. On ne peut nier qu'il existe.

Il existe aussi une solution. On a déjà proposé dans certaines régions du pays et aux États-Unis que les abattoirs et les salaisons soient tenus d'obtenir un cautionnement. Certains le font déjà aux termes de la loi provinciale. Il existe une loi de ce genre en Alberta. L'Assemblée législative de l'Ontario a adopté une loi, qui a reçu la sanction royale le 1<sup>er</sup> mai bien qu'elle n'ait pas encore été proclamée, et qui stipule que les salaisons doivent obtenir un cautionnement et payer promptement les éleveurs de bétail. Nous croyons que c'est une solution efficace au problème. Nous avons étudié la situation aux États-Unis et nous croyons que le problème y a été réglé.

Nous ne croyons pas que l'ancien article 88 doive être modifié de façon à dérégler le mode de financement des petites entreprises de salaison dans ce pays et à nous empêcher d'agir. Bref, voilà notre position.

**Le président:** S'il n'y a rien à ajouter, j'aimerais rappeler aux membres du Comité que nous ne siégeons pas la semaine prochaine. La semaine suivante nous siégerons le mardi en matinée et mercredi après-midi, et si nécessaire, mercredi en matinée. Nous étudierons le projet de loi sur la faillite et le projet de loi sur les banques.



*[Text]*

Before adjourning, I want to thank Mr. MacIntosh and his associates for the assistance they have given the committee. I hope we have been responsive.

**Mr. MacIntosh:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We will now adjourn.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

Avant de lever la séance, j'aimerais remercier M. MacIntosh et ses collègues de l'aide qu'ils ont fournie au comité aujourd'hui. J'espère que vous vous êtes sentis bien accueillis.

**M. MacIntosh:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Nous allons maintenant lever la séance.

Le comité suspend ses travaux.

---













*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Canadian Bankers' Association:*

Mr. Robert M. MacIntosh, President-Designate;  
Mr. David A. Lewis, Member of the Executive Council,  
Senior Vice-President, Canadian Imperial Bank of  
Commerce;  
Mr. Gilles Mercure, Executive Vice-President, National  
Bank of Canada;  
Mr. R. G. Hunkin, President, Roylease Ltd.

### *L'Association des banquiers canadiens:*

M. Robert M. MacIntosh, président délégué;  
M. David A. Lewis, membre du Conseil exécutif et vice  
président senior de la Banque Canadienne Impériale de  
Commerce;  
M. Gilles Mercure, vice-président exécutif, Banque Nationale  
du Canada;  
M. R. G. Hunkin, président, Roylease Ltd.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, May 27, 1980

Issue No. 4

**Second Proceedings on:**  
The subject-matter of Bill C-6,  
"Banks and Banking Law Revision  
Act, 1980".

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mardi 27 mai 1980

Fascicule n° 4

**Deuxième fascicule concernant:**  
La teneur du Bill C-6, «Loi de  
1980 remaniant la législation  
bancaire».

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
April 29, 1980.

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-6, intituled: “An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the papers and evidence received and taken on the subject in the three preceding sessions be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 avril 1980.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-6, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat; et

Que les témoignages entendus et les documents recueillis sur le sujet au cours des trois sessions précédentes soient déferés au comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 27, 1980  
(7)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-6, "Banks and Banking Law Revision Act, 1980".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Hays, Laird, McIlraith and Smith (*Colchester*). (9)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Anderson and Sherwood. (2)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff:

Mr. John F. Lewis.

## WITNESSES:

*Canadian Cattlemen's Association:*

Mr. Charles A. Gracey, Manager;

Mr. Garry Benoit, Director, Government Affairs.

*Taskforce on the Churches and Corporate Responsibility:*

Mr. Bill Davis, Treasurer, United Church;

Sister M. L. Cranston, Catholic Religious Conference of Ontario;

Mr. G. Digiacomio, Member of the Taskforce, Ottawa Parish.

The Committee proceeded directly to the examination of the witnesses, assisted therein by Mr. John F. Lewis.

At 4:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chairman.

## ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 27 MAI 1980  
(7)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-6, «Loi de 1980 remaniant la législation bancaire».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Hays, Laird, McIlraith et Smith (*Colchester*). (9)

*Présents, mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Anderson et Sherwood. (2)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif:

M. John F. Lewis.

## TÉMOINS:

*Association canadienne des éleveurs de bétail:*

M. Charles A. Gracey, directeur;

M. Garry Benoit, directeur, Affaires gouvernementales.

*Groupe de travail sur les églises et la responsabilité des sociétés:*

M. Bill Davis, Église Unie du Canada;

Sœur M. L. Cranston, Catholic Religious Conference of Ontario;

M. G. Digiacomio, membre du groupe de travail, Paroisse d'Ottawa.

Le Comité passe directement à l'interrogation des témoins avec l'aide de M. John F. Lewis.

A 16 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

## ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 27, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-6, to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other acts in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this afternoon we again have before us the subject matter of Bill C-6. We have two groups appearing before us, the first of which is the Canadian Cattlemen's Association. Appearing on behalf of the Canadian Cattlemen's Association are Mr. Charles A. Gracey, Manager, and Mr. Garry Benoit, Director, Government Affairs.

Do you have an opening statement you wish to make, Mr. Gracey?

**Mr. Charles A. Gracey, Manager, Canadian Cattlemen's Association:** I am at your pleasure, Mr. Chairman. We did submit a brief, which I understand has been circulated.

**The Chairman:** Yes. Is there any statement you wish to make by way of summary?

**Mr. Gracey:** In the interest of time, I could simply summarize the brief by way of indicating what it is we are seeking.

We are seeking some fairly specific amendments to section 178(6) of the proposed Bank Act, and those amendments, basically, would extend priority of rights to cover all products of agriculture, as defined in section 2 and/or which would change the word "procured" to the word "purchased" in paragraphs (a) and (b) of section 178(1).

We have noticed, with some satisfaction, Mr. Chairman, that, as this bill has been progressing through the legislation process, some changes have been made. There has been a change made to attach the amount of priority rights to the input index of farm prices, and that has resulted in a benefit to those agricultural products that are now covered, such as direct products of the soil and dairy products. However, that is of no benefit to the livestock producers of this country directly, because the priority of rights protection was not extended to cover livestock products, nor in fact all products of agriculture. The rest of our brief, Mr. Chairman, merely elaborates on our reasons for seeking this protection.

With the assurance that members of the committee are familiar with our brief, perhaps we could now deal with any questions honourable senators may have.

**The Chairman:** Mr. Gracey, could you put in words exactly what it is you are suggesting that should be changed or added to the bill to deal with your situation?

**Mr. Gracey:** We do not presume to write amendments, Mr. Chairman, but, in response to your question, we do have some

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 27 mai 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30, pour étudier la teneur du bill C-6, Loi remaniant la Loi sur les Banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*Président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, cet après-midi, nous étudions de nouveau l'objet du bill C-6. Deux groupes comparaitront devant nous. D'abord, les représentants de l'Association canadienne des éleveurs de bétail, soit M. Charles A. Gracey, administrateur, et M. Garry Benoit, directeur, affaires gouvernementales.

Voulez-vous dire d'abord quelques mots, en guise d'introduction, monsieur Gracey?

**M. Charles A. Gracey, administrateur, Association canadienne des éleveurs de bétail:** Selon votre bon vouloir, monsieur le président. Nous avons déposé un mémoire qui, si je ne m'abuse, a été distribué aux membres du Comité.

**Le président:** C'est juste. Mais avez-vous une déclaration à faire, en guise de résumé?

**M. Gracey:** Pour gagner du temps, je pourrais tout simplement vous exposer ce que nous cherchons à atteindre.

Nous voulons en somme que des modifications assez précises soient apportées au paragraphe 178(6) du projet de loi sur les banques. Ces modifications élargiraient essentiellement la priorité des droits à tous les produits de l'agriculture, définis à l'article 2, et remplaceraient, dans la version anglaise des alinéas 178(1) a) et b), le terme «procured» par «purchased».

Nous avons noté avec une certaine satisfaction, monsieur le président, que des modifications ont été apportées au projet de loi depuis son étude. L'une assujettit les droits prioritaires à l'indice des prix agricoles, ce qui est à l'avantage des produits agricoles maintenant visés par la loi comme les produits directs du sol ou les produits laitiers. Toutefois, cela n'avantage pas directement les producteurs de bétail du pays, car la protection assurée par la priorité des droits n'a pas été élargie aux produits du bétail, non plus, en fait, qu'à tous les produits de l'agriculture. Le reste de notre mémoire, monsieur le président, expose simplement nos raisons de vouloir cette protection.

En supposant que les membres du Comité connaissent notre mémoire, nous pourrions peut-être répondre maintenant aux questions des honorables sénateurs.

**Le président:** Monsieur Gracey, pourriez-vous nous préciser les modifications ou adjonctions que vous recommandez par rapport à votre situation?

**M. Gracey:** Nous ne sommes pas des rédacteurs, monsieur le président, mais pour répondre à votre question, nous propo-



[Text]

suggested amendments, the first of which is that paragraphs (a) and (b) of proposed section 178(1) of the Bank Act be amended by substituting the word "purchased" for the word "procured."

**The Chairman:** What improvement or effective change is brought about by changing the word "procured" to "purchased"?

**Mr. Gracey:** That is a valid question in my mind, too, Mr. Chairman. I searched in the bill for a definition of the word "purchased" but failed to find one. We think that "purchased" means "bought and paid for." If it means that, we would be satisfied with that type of amendment. The word "procured" means "taken possession of."

**Senator Laird:** Have you looked in the dictionaries?

**Mr. Gracey:** Yes, and the word "purchased," according to the dictionary meaning, implies that payment has been received, whereas the word "procured"...

**The Chairman:** Mr. Gracey, I looked up the word "purchased" in the *Shorter Oxford English Dictionary*, and the definition is as follows:

PURCHASE: —to procure or bring about... to exert oneself for the attainment of some object..to bring about, cause, effect, produce; to procure, manage...

And then it goes on:

to procure for oneself, acquire, get possession of...

What is the value or the benefit in changing "procured" to "purchased," as far as you are concerned?

**Mr. Gracey:** I also looked up the meaning of the word "procure," and the meaning of the word "procure" is "to obtain or to purchase," but it does not necessarily mean "to purchase," it means "to obtain."

I think the word "purchased" has a broader meaning than the word "procured," and implies payment therefor. I am not convinced that the word "purchased" would effect a great change.

**The Chairman:** But if I take your definition, Mr. Gracey, it is to procure or to acquire by purchase.

**Mr. Gracey:** By payment, yes.

**The Chairman:** Well, that is not the sort of transaction that you are seeking to bring within the priority.

**Mr. Gracey:** I think you are quite right, Mr. Chairman. That is why we have asked for a second amendment, and this second amendment would extend priority of rights to producers.

I should point out that we prefer the second amendment because we are not certain what the effect of the first amendment would be.

**The Chairman:** Is it the case that you do not feel that changing the word "procured" to "purchased" would bring about the change that you wish?

**Mr. Gracey:** I am fearful that it may not, subject to any advice from this committee and the committee of the other place that it would. I have the same concerns that you have about the exact meaning of that word.

[Traduction]

sons, premièrement, que les alinéas 178 (1) a et b) du projet de loi sur les banques soient modifiés par le remplacement du terme «procured» par «purchased».

**Le président:** Quelle amélioration cette substitution apporte-t-elle?

**M. Gracey:** Question pertinente que je me pose également, monsieur le président. J'ai cherché dans le projet de loi une définition du terme «purchased» mais je n'en ai pas trouvée. Nous estimons que «purchased» signifie «bought and paid for». Si telle est la signification de ce terme, nous voudrions qu'il remplace «procured». Le terme «procured» signifie «taken possession of».

**Le sénateur Laird:** Avez-vous vérifié dans les dictionnaires?

**M. Gracey:** Oui et, selon le dictionnaire, le terme «purchased» sous-entend un paiement, alors que le terme «procured»...

**Le président:** Monsieur Gracey, voici la définition du *Shorter Oxford English Dictionary*:

PURCHASE: —to procure or bring about..to exert oneself for the attainment of some object..to bring about, cause, effect, produce; to procure, manage...

Puis:

... to procure for oneself, acquire, get possession of...

Quel est, quant à vous, l'avantage de remplacer «procured» par «purchased»?

**M. Gracey:** J'ai également vérifié la signification de «to procure», qui veut dire «obtain or to purchase». Ce n'est pas nécessairement «to purchase». Ce peut être tout simplement «to obtain».

Je pense que «purchased» a une signification plus vaste que «procured» et sous-entend un paiement. Mais je ne suis pas sûr que le terme «purchased» apporterait un grand changement.

**Le président:** Mais d'après votre définition, monsieur Gracey, c'est «to procure or to acquire by purchase».

**M. Gracey:** «by payment», oui.

**Le président:** Ce n'est pas le genre de transaction que vous cherchez à inclure dans la priorité.

**M. Gracey:** Vous avez, je pense, tout à fait raison, monsieur le président. C'est pourquoi nous avons demandé que soit apportée une deuxième modification, qui étendrait la priorité des droits aux producteurs.

Notez que nous préférons la deuxième modification, car nous ignorons ce que seraient les effets de la première.

**Le président:** Vous ne pensez pas que remplacer le terme «procured» par «purchased» apporterait le changement que vous voulez?

**M. Gracey:** Je crains que non, à moins que votre comité ou celui de l'autre endroit pense le contraire. J'ai quant à la signification exacte de ce terme, les mêmes doutes que vous.

[Text]

**The Chairman:** To tell you the truth, it looks to me as though the word "procured" was a word that the draftsmen of the bill deliberately used to cover the situation they had in mind.

**Mr. Gracey:** To respond further to that, Mr. Chairman, we did notice in reading the bill that in a later subsection it is stated that the banks may lend money to any farmer "for the purchase of feed grain, for the purchase of fertilizer" . . .

**The Chairman:** That is a different situation.

**Senator Connolly:** If you look at subsection (1)(a) of section 178, Mr. Chairman, and read the whole thing, at the beginning they are talking about banks lending money "to any wholesale or retail purchaser or shipper of, or dealer in, products" of various kinds. So the concept of purchase and sale is there. The concept of a dealer who may not go so far as to purchase the goods is there, and the concept of a shipper who may or may not own the goods is there.

So that it does cover the idea of a transfer of title at the beginning, but then, when the word "procured" is used in the latter part of the subsection, to me nothing is added by changing the word to "purchase," because the word "procured" means that, if other goods may be used in the process somehow—

**The Chairman:** So long as you don't steal them.

**Senator Connolly:** Even if you do steal the goods, that might be covered as well.

**Senator Laird:** That is certainly "procured."

**Senator Connolly:** Not too much is added by the substitution of the word "purchased," in view of the general type of cover that is given at the beginning.

**The Chairman:** Let us move on to the priority situation which is really your basic approach, Mr. Gracey—that is, that the priority should be stated. As I understood your brief, you were not interested in the priority, or the language of the priority, which is afforded to growers of perishable products, et cetera, because of the indexing and the financial limitations inherent in that. Is that right?

**Mr. Gracey:** Yes, Mr. Chairman. We are quite happy with the section as it now stands as it applies to direct products of the soil and dairy products. We are not troubled with that wording. We are suggesting that that be now extended.

To give you the exact words we propose as an amendment, we suggest that section 178(6)(b) of the Bank Act be amended to read:

(b) claims of

(i) a grower of products of agriculture (as defined in section 2, subsection (1), Definitions) for money owing by a manufacturer to a producer for such products that were produced by him on land owned or leased by him and that were delivered to the manufacturer during the period of six months next preceding the making of such order or assignment,

[Traduction]

**Le président:** A dire vrai, je pense que le terme «procured» est celui que voulaient utilisé les rédacteurs du projet de loi pour viser la situation qu'ils avaient à l'esprit.

**M. Gracey:** J'aimerais ajouter, monsieur le président que nous avons remarqué, à la lecture du projet de loi, que le paragraphe suivant dit que les banques peuvent prêter de l'argent à tout agriculteur «for the purchase of feed grain, for the purchase of fertilizer . . . »

**Le président:** C'est une toute autre question.

**Le sénateur Connolly:** En lisant en entier l'alinéa 178(1)a), monsieur le président, vous remarquerez qu'on y parle, au début, des banques qui prêtent de l'argent «à tout acheteur, expéditeur ou marchand en gros ou au détail de produits» de diverses sortes. La notion d'achat et de vente y est ainsi sous-entendue. L'idée qu'un marchand puisse ne pas acheter les marchandises est là, tout comme l'idée qu'un expéditeur puisse ou non posséder les marchandises.

On trouve donc, au début, l'idée d'un transfert de la propriété, mais dans la dernière partie de l'alinéa, figure le terme «procured». A mon sens, le remplacer par «purchased» n'ajoute rien, car le terme «procured» signifie que si d'autres biens peuvent être utilisés de façon quelconque en cours de route . . .

**Le président:** Dans la mesure où vous ne les volez pas.

**Le sénateur Connolly:** Même cela pourrait être visé aussi.

**Le sénateur Laird:** Alors c'est certainement «procured».

**Le sénateur Connolly:** Vu le type général de couverture accordé au début, remplacer ce terme par «purchased» n'ajouterait pas grand-chose.

**Le président:** Monsieur Gracey, passons à votre idée fondamentale, à savoir que la priorité devrait être énoncée. Si j'ai bien compris votre mémoire, vous ne vous intéressez pas à la priorité ou à la formulation de la priorité accordée aux cultivateurs de produits périssables, etc., en raison de l'indexation et des limites financières inhérentes, n'est-ce pas?

**M. Gracey:** C'est juste, monsieur le président. Nous sommes satisfaits de la formulation actuelle de la partie de l'article qui s'applique aux produits directs du sol et aux produits laitiers. Cette formulation ne nous gêne pas. Nous voulons simplement un élargissement.

Pour être précis, nous proposons que la version anglaise de l'alinéa 178 (6)b) de la Loi sur les banques soit modifiée de façon à dire ceci:

b) claims of

i) a grower of products of agriculture (as defined in section 2, subsection (1), Definitions) for money owing by a manufacturer to a producer for such products that were produced by him on land owned or leased by him and that were delivered to the manufacturer during the period of six months next preceding the marking of such order or assignment.



[Text]

We did not put that into legalese, but, in other words, we have simply replaced the specific references to "perishable products of agriculture that are direct products of the soil" in section 178(6)(b)(i), and "a producer of dairy products" in (6)(b)(ii), with all "products of agriculture," which we submit are all perishable.

**The Chairman:** Mr. Gracey, could we take a transaction of the kind that you are talking about? For instance, a livestock owner has cattle that he wants to dispose of.

**Mr. Gracey:** Yes.

**The Chairman:** So he makes an agreement with the manufacturer or processor to sell him some or all of the livestock that he has. If the transaction involves the payment of cash, there is no problem.

**Mr. Gracey:** If the transaction involves the payment of cash at the moment of transfer of possession, that is correct, there is no problem.

**The Chairman:** Then the problem arises when the livestock owner extends credit to the manufacturer or processor and delivers the livestock to him without receiving cash payment.

**Mr. Gracey:** Yes, senator, that is exactly correct. The words you have used, namely "if the livestock owner extends credit," point out the problem we have. The livestock owner often does not realize that in narrow, legal terms he is extending credit.

To take your example, say he agrees to sell a load of cattle to a packer for a price. Oftentimes the settlement might be on a carcass weight basis, so one has to wait until the cattle are weighed at the packing plant, or perhaps even until they are killed and graded, in order to determine value. Then he may, in an unfortunate circumstance, realize that there was a foreclosure on that particular plant. He is told that, legally, he has extended credit and he has no priority of right and he is out the money. That is exactly the problem we are talking about.

**Senator Hays:** Mr. Gracey, could you, for example, give us a number of transactions in which producers over the last few years have lost, and how they have lost?

**Mr. Gracey:** Yes, Senator Hays. There have been a number of actual situations in Ontario. There have been some apprehended situations in western Canada, and I can refer to one of the most recent public examples, which was the failure of Better Beef Limited in Ontario. They went into bankruptcy and a group of perhaps 25 or 26 farmers, were involved.

**Senator Hays:** That was a packing plant?

**Mr. Gracey:** A packing plant, yes. The farmers had sold cattle to the packing plant. I talked to some of them yesterday, and, although I am hesitant to give their names, that is a matter of record. Those farmers lost up to \$25,000 and \$27,000 per individual on that operation.

**Senator Connolly:** As a result of a bankruptcy?

**Mr. Gracey:** Yes.

[Traduction]

Nous n'avons pas voulu utiliser de tenues juridiques, mais simplement remplacer «perishable products of agriculture that are direct products of the soil», à l'alinéa (6)b)i), et «producer of dairy products», à l'alinéa (6)b)ii); par «all products of agriculture», qui, supposons-nous, sont tous périssables.

**Le président:** Monsieur Gracey, pourrions-nous illustrer le type de transaction dont vous parlez? Par exemple, prenons le cas d'une personne qui possède des bestiaux et qui veut s'en défaire.

**M. Gracey:** Oui.

**Le président:** Elle s'entend avec le fabricant ou le conditionneur pour lui vendre l'ensemble ou une partie de ses bêtes. Si la transaction comporte un paiement ou comptant, il n'y a pas de problème.

**M. Gracey:** C'est-à-dire au moment du transfert de la propriété, oui.

**Le président:** Mais il y a problème lorsque le propriétaire du bétail fait crédit au fabricant ou au conditionneur et lui livre les bêtes sans recevoir de paiement au comptant.

**M. Gracey:** C'est exact sénateur. Les termes que vous utilisez, c'est-à-dire: «si le propriétaire du bétail fait crédit», nous montrent le problème. En effet, le propriétaire du bétail, souvent, ne réalise pas que dans un cadre juridique strict, il fait en réalité crédit.

Pour revenir à votre exemple, supposons qu'il convienne de vendre son bétail à un abatteur, à un prix donné. Souvent l'accord se fait sur la base d'un poids de la bête abattue, si bien qu'il faut attendre que celle-ci soit à l'abattoir, pesée, et même tuée et classée, afin de connaître la valeur de la vente. Alors, si le vendeur joue de malheur, il se peut que cette usine fasse l'objet d'une saisie-arrêt. On lui dit que légalement, il a fait crédit et qu'il n'a aucun droit prioritaire dont il puisse se prévaloir. Il ne va donc pas rentrer dans ses fonds. Et c'est exactement ce dont nous parlons.

**Le sénateur Hays:** Monsieur Gracey, pourriez-vous par exemple nous citer un certain nombre de cas où les producteurs, au cours des dernières années, ont encouru des pertes, et nous en dire l'importance?

**M. Gracey:** Sénateur Hays, il y a eu plusieurs cas dans l'Ontario. On a relevé aussi certains cas dans l'Ouest du Canada, et je peux vous citer l'exemple le plus récent dont la presse a parlé, où la Better Beef Limited de l'Ontario est en cause. C'est-à-dire que cette maison a fait faillite et qu'un groupe de quelque 25 ou 26 éleveurs a été touché.

**Le sénateur Hays:** S'agit-il d'une salaison?

**M. Gracey:** Oui. Les éleveurs lui avaient vendu du bétail, j'ai parlé à certains d'entre eux hier, et, bien que j'hésite à vous donner leurs noms, c'est une affaire connue. Ces éleveurs ont perdu chacun entre 25 et 27 mille dollars dans cette affaire.

**Le sénateur Connolly:** Conséquence d'une faillite?

**M. Gracey:** Oui.

[Text]

**Senator Connolly:** A bankruptcy on the part of the packing plant?

**Mr. Gracey:** Yes.

**Senator Hays:** But they sold the cattle.

**Mr. Gracey:** That is correct, they sold the cattle.

**Senator Hays:** And they were awaiting payment.

**Mr. Gracey:** That is correct.

**Senator Hays:** Because of the rail grading situation, or whatever.

**Mr. Gracey:** Both rail grading and live.

**Senator Hays:** If they sold them live, they are not like a livestock commission agent where the money goes into trust. The money does not go into trust.

**Mr. Gracey:** That is correct.

**Senator Hays:** So it just goes into their inventory and their general transactions.

**Mr. Gracey:** Yes.

**Senator Hays:** The minute the farmer sells the cattle they become the property of the packing house.

**The Chairman:** No, no they do not. You are not saying that, Mr. Gracey. We have not brought the bank into the picture yet.

**Mr. Gracey:** I was going to, senator, but as Senator Hays says, the cattle are already delivered.

**Senator Hays:** They are now in the packer's yard.

**Mr. Gracey:** Or on the rails.

**Senator Hays:** But on his property, and he says, "They are now mine and they are part of my assets and, if I go broke, then, if I pay off ten cents on the dollar, that is what the producer gets."

**Mr. Gracey:** That is exactly what happened.

**Senator Connolly:** There was no paper passed? There was no paper transaction?

**Mr. Gracey:** No.

**Senator Connolly:** It was just a physical delivery.

**Mr. Gracey:** Yes. Oftentimes that is the situation. Most people involved in the livestock industry are quite proud of that. Oftentimes, as a matter of necessity, the deal is closed on the telephone. They talk about price and the fellow says, "All right. I will send you a load."

I would like to follow that example up by saying that obviously what happened was that the plant operator had used the value of the inventories procured but not paid for as security, and a bank officer moved in and disallowed the payment of any cheques to any of the farmers.

**Senator Hays:** He had not sold the livestock, so there was no account receivable on the other side.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Une faillite de la part de l'usine?

**M. Gracey:** Oui.

**Le sénateur Hays:** Mais le bétail avait bien été vendu.

**M. Gracey:** Exactement, le bétail avait été vendu.

**Le sénateur Hays:** Et les éleveurs attendaient les versements.

**M. Gracey:** C'est cela.

**Le sénateur Hays:** En raison de ce dont vous avez parlé, c'est-à-dire de ce qui concerne le classement à l'abattage.

**M. Gracey:** Oui à l'abattage, ou sur pied.

**Le sénateur Hays:** Si les bêtes ont été vendues vivantes, les éleveurs ne sont pas comme un marchand de bestiaux, cas dans lequel l'argent est placé en fiducie. L'argent n'est pas placé en fiducie.

**M. Gracey:** C'est exact.

**Le sénateur Hays:** Il va simplement dans leur comptabilité et dans leurs transactions générales.

**M. Gracey:** Oui.

**Le sénateur Hays:** Sitôt que l'éleveur vend le bétail, il devient la propriété de la conserverie.

**Le président:** Non. Ce n'est pas ce que vous êtes en train de dire M. Gracey. Nous n'avons pas encore parlé de la banque.

**M. Gracey:** J'allais le faire Sénateur, mais comme le dit le sénateur Hays, le bétail a déjà été livré.

**Le sénateur Hays:** Il est maintenant dans la cour de la conserverie.

**M. Gracey:** Ou sur le rail pour classement.

**Le sénateur Hays:** Mais en tout cas chez lui, qui peut dire: «Ces bêtes m'appartiennent maintenant, elles font partie de mes avoirs, et si je fais faillite, si je dois rembourser à raison de dix pour cent, voilà ce que pourra toucher le producteur».

**M. Gracey:** C'est exactement ce qui s'est passé.

**Le sénateur Connolly:** Il n'y a rien eu de signé? Aucun papier?

**M. Gracey:** Non.

**Le sénateur Connolly:** Il y a eu simplement livraison.

**M. Gracey:** Oui. Il en est souvent ainsi. La plupart de ceux qui s'occupent de commerce du bétail en sont d'ailleurs très fiers. Il arrive très souvent que le marché soit conclu sur simple coup de téléphone. Le prix est débattu et l'accord est passé. L'éleveur dit simplement qu'il fera expédier la marchandise.

J'aimerais donner la suite de mon exemple, en faisant remarquer que de toute évidence l'industriel en question avait déjà utilisé la valeur des stocks acquis comme garantie; la banque est intervenue et a interdit que les chèques aux fermiers soient honorés.

**Le sénateur Hays:** Il n'avait pas vendu le bétail si bien qu'il n'y avait aucun compte à recevoir de l'autre côté.



*[Text]*

**Mr. Gracey:** That is where the argument comes up, I think. I guess he thought he had sold the livestock, yes. He thought he had sold the livestock in good faith and he would expect payment in good faith.

**Senator Hays:** The producer would.

**Mr. Gracey:** Yes.

**Senator Hays:** But I mean the packer.

**Mr. Gracey:** No, he had not yet sold the livestock.

**Senator Hays:** So he had no accounts receivable.

**Mr. Gracey:** That is correct.

**Senator Hays:** How many people have been hurt across Canada in the last few years? Can you tell me?

**Mr. Gracey:** This documented evidence is from Ontario only. In the summer of 1973 Coleman Packing Company Limited defaulted on \$250,000. There were ten or twelve producers involved in that action.

**Senator Hays:** Small producers?

**Mr. Gracey:** Small producers.

**Senator Hays:** Well, large in their own terms.

**Mr. Gracey:** They were not large-scale.

**Senator Hays:** I mean 100-acre farmers.

**Mr. Gracey:** Two-hundred-acre farmers. In today's practices, it is quite normal to sell a straight load or a pot load of cattle.

**Senator Hays:** And that could be 80 per cent of his total revenue for the year.

**Mr. Gracey:** It could well be not only a large chunk of his total revenue, but of his costs.

**Senator Connolly:** What you are telling us, then, is that upon delivery of those cattle to that processor or packer, immediately, because a section 88 blanket was put on that plant and the bankruptcy having intervened, the bank then was in a position where it could go in.

**The Chairman:** Senator Connolly, I do not think that is the transaction.

**Senator Connolly:** I want to find out what the transaction is.

**The Chairman:** We have Mr. Gracey this far: There is a deal between the livestock owner and the processor. That transaction is completed, and the livestock is delivered to the processor.

**Senator Connolly:** Right.

**The Chairman:** I take it that the bank comes into the picture after the processor has acquired the livestock.

**Senator Connolly:** Yes.

*[Traduction]*

**M. Gracey:** C'est justement là que l'affaire se complique à mon avis. L'éleveur avait certainement l'impression d'avoir vendu le bétail. Il avait certainement le sentiment, en toute bonne foi, d'avoir vendu, et il attendait donc d'être payé en retour.

**Le sénateur Hays:** Vous parlez de l'éleveur.

**M. Gracey:** Oui.

**Le sénateur Hays:** Mais moi je vous parle de la conserverie.

**M. Gracey:** Non, elle n'avait pas encore vendu le bétail.

**Le sénateur Hays:** Si bien qu'elle n'avait pas de compte à recevoir.

**M. Gracey:** C'est ça.

**Le sénateur Hays:** Combien de cas semblables ont été recensés au Canada au cours des dernières années? Pouvez-vous me le dire?

**M. Gracey:** Les statistiques dont nous disposons concernent seulement l'Ontario. En été 1973, la Société Coleman Packing Company Limited a fait défaut pour 250,000 dollars. Cela concernait dix ou douze éleveurs.

**Le sénateur Hays:** De petits éleveurs?

**M. Gracey:** De petits éleveurs.

**Le sénateur Hays:** Enfin à leur avis sans doute déjà assez importants.

**M. Gracey:** Ce n'étaient pas des éleveurs à grande échelle.

**Le sénateur Hays:** Je parle d'éleveurs sur une superficie de 100 acres.

**M. Gracey:** Deux cents à peu près. Aujourd'hui il est tout à fait normal de vendre tout un troupeau ou par lot.

**Le sénateur Hays:** Ce qui peut signifier 80 p. 100 du revenu total d'une année.

**M. Gracey:** Pas seulement une part importante des revenus de l'éleveur, mais peut-être aussi de ses frais.

**Le sénateur Connolly:** Donc, vous êtes en train de nous dire que lorsque le bétail est livré à ce conditionneur, du fait que l'article 88 s'applique alors à cette usine et que la faillite a déjà été déclarée, la banque peut immédiatement intervenir.

**Le président:** Sénateur Connolly, je ne pense pas que ce soit exactement ce qui se passe.

**Le sénateur Connolly:** C'est justement ce que je veux tirer au clair.

**Le président:** En fait, M. Gracey nous a dit jusqu'ici qu'un marché était conclu entre le propriétaire du bétail et l'exploitant de la salaison. Le marché a été conclu et les bêtes ont été livrées.

**Le sénateur Connolly:** C'est exact.

**Le président:** Je crois comprendre que la banque intervient une fois seulement que le conditionneur a pris livraison du bétail.

**Le sénateur Connolly:** Oui.

[Text]

**The Chairman:** And then, for whatever the needs may be of the processor, he then approaches the bank for a loan under section 88 security.

**Mr. Gracey:** That is correct, Mr. Chairman.

**Senator Hays:** Do the cattle not automatically become his property the minute they go through his gate?

**Mr. Gracey:** Yes.

**Senator Hays:** And he now owns them and they become part of his accounts payable. It seems to me this is the transaction. So it now becomes part of the accounts payable and that is where the foreclosure comes in. He has grabbed everything and the producers, who were in good faith in selling, have no protection. This is what your concern is.

**Mr. Gracey:** Yes, Senator Hays. That is exactly right. I don't think we are in the position to challenge your interpretation that that is exactly what happens. We would like to challenge it. We would like to say that it is not fair, but we understand that that is the law, and that once the cattle, to use your term, pass into the possession of the packer, they are his. Since there is no paper transaction, the question of title is vague.

**Senator Connolly:** I think you are slightly ahead of us here, Mr. Gracey.

**Mr. Gracey:** Okay.

**Senator Connolly:** The chairman has pointed up one aspect of the thing and I was really thinking of another, but let us say the transaction is completed and the cattle are delivered. In the first case, say there is no section 88 blanket on that plant, then, as the chairman suggests, the packer can go to the bank to get a loan. In the second case, it could happen that, already, before the transaction takes place, the bank has a section 88 security on that plant and everything in it. Once that transaction is completed, once the cattle are delivered, then those cattle automatically become security for the loan that had previously been made under section 88. So you can have two cases.

**Mr. Gracey:** Both are possibilities, yes.

**Senator Connolly:** Is that correct, Mr. Chairman? Do you understand it that way?

**The Chairman:** That is what I was going to finish off on when Senator Hays put his question.

**Senator Hays:** I am sorry I interrupted you, but I did want to see if there were any examples.

**Mr. Gracey:** Yes, and I was going to try to follow up by some more examples. But both cases can occur, yes.

**Senator Cook:** What difference does it make to the farmer which case it is?

**Mr. Gracey:** It makes no difference. That is why I was a bit troubled by the distinction.

[Traduction]

**Le président:** Ensuite, quels que soient les besoins du conditionneur, celui-ci contacte la banque pour obtenir un prêt du type prévu à l'article 88.

**M. Gracey:** C'est exact, monsieur le président.

**Le sénateur Hays:** Mais, les bêtes ne sont-elles pas automatiquement sa propriété à partir du moment où elles ont franchi son portail?

**M. Gracey:** Si.

**Le sénateur Hays:** Elles sont donc sa propriété à présent et émargent à titre de dettes dans sa comptabilité. Voilà comme je comprends l'affaire. Voilà donc des dettes à payer et c'est là que la forclusion intervient. L'industriel a raflé tout ce qu'il pouvait et les éleveurs, qui étaient de bonne foi au moment de la vente, sont sans protection. Voilà ce qui vous préoccupe.

**M. Gracey:** Vous avez tout à fait raison, sénateur Hays. Je ne pense pas que nous soyons en mesure de remettre en question votre interprétation de cette transaction. Nous aimerions bien le faire, et dire qu'il y a tromperie, mais nous comprenons que la loi est ainsi faite, et qu'une fois que le conditionneur est entré en possession, pour utiliser votre terme, du bétail, celui-ci lui appartient. Puisqu'il n'y a eu aucune signature, la question des titres est difficile à clarifier.

**Le sénateur Connolly:** Je pense que vous allez un peu trop loin, monsieur Gracey.

**M. Gracey:** Très bien.

**Le sénateur Connolly:** Le président, ici présent, a en fait révélé un aspect de la question et moi-même je pensais à un autre côté de l'affaire; c'est-à-dire, la transaction est conclue et les bêtes ont été livrées. Dans le premier cas, supposons qu'il n'y ait pas de décision conformément à l'article 88 qui ait été prise à l'endroit de l'usine, alors, comme le dit le président, le conditionneur peut prendre contact avec la banque pour obtenir un prêt. Dans le second cas, il pourrait se faire qu'avant que la transaction ait eu lieu, la banque ait déjà en garantie conformément à l'article 88 cette usine de salaison et tout ce qu'elle contient. Une fois le marché passé avec l'éleveur, une fois les bêtes livrées, elles deviennent automatiquement garantie pour le prêt qui avait été consenti conformément à l'article 88. Voilà les deux cas qui se posent.

**M. Gracey:** Ce sont effectivement les deux situations possibles.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce bien exact, monsieur le président? Vous ai-je bien compris?

**Le président:** C'est exactement ce que je voulais finir de dire lorsque le sénateur Hays a posé sa question.

**Le sénateur Hays:** Excusez-moi de vous avoir interrompu, je voulais savoir si nous pouvions avoir des exemples.

**M. Gracey:** Oui, et je voulais d'ailleurs continuer en citant d'autres. Mais effectivement, se sont bien les deux cas possibles.

**Le sénateur Cook:** Quelle différence cela fait-il pour l'éleveur?

**M. Gracey:** En fait, il n'y a aucune différence. C'est bien pour cela que j'étais un peu gêné par cette distinction.



[Text]

I can give a further example in response to Senator Hays. Say I operate a packing plant and I go to the bank and arrange a line of credit. Say I offer as security the cattle that I intend to procure. Then I proceed to purchase cattle.

**Senator Connolly:** Wait a minute. You can't do that.

**Mr. Gracey:** Yes, I can.

**The Chairman:** I don't think so, Mr. Gracey. I don't think you can offer cattle that you intend to acquire. If I may state the transaction, surely it is this: that the processor or packer has arranged a bank loan with whatever security he has. He may include in that form of security anything afterwards acquired—because some of them are drawn that way, but he does not say, "I am going to acquire these, and I will put them under the security." Since he is not going to use the money to pay for the cattle, chances are that he does not even talk about that.

**Mr. Gracey:** That is exactly our point.

**Senator Hays:** You want protection to show that those cattle belong to the producer.

**Mr. Gracey:** Until paid for, yes.

**Senator Hays:** The deal is the same as before they went to the packing plant.

Maybe I can give the committee an example myself. This morning, as a matter of fact, I phoned up and sold some cattle to Canada Packers. I sold them cattle at \$1.24 for A-1 steers, \$1.22 for A-1 heifers. Then, if there were any A-3 it was ten cents less, and if there were any A-4 it would be 15 cents less. This is on a dressed weight basis. It takes a week to complete that kind of transaction. By the time they get the animals in, kill them, hang them up and examine them, on perhaps a hot-dressed basis, it takes about a week and then I may get my cheque. On the other hand, I may not get my cheque until I phone them three or four times, if they are using my money, which they generally do now for three or four weeks. They send it all over the country before you get it.

So that is the way it works. The packer can easily go broke in between, and that is what the Canadian Cattlemen's Association is concerned about. That happens every day, every day you sell.

**The Chairman:** Are you saying that the farmer could make that kind of deal without knowing he was making that kind of deal?

**Senator Hays:** The farmer can make no other deal, if he wants to sell them direct, if he wants to sell them rail grade; there is no other way to sell them, if he wants to go through and get a government grade. You must remember that you can't sell cattle to just everybody. Safeways, Steinbergs—none of these stores will deal with an animal that is not government graded, and the only way you can do that is by going through these channels. There is no other choice.

[Traduction]

Je peux donner un autre exemple pour répondre au sénateur Hays. Disons que je suis propriétaire d'un abattoir et que je m'adresse à la banque pour qu'elle me consente un prêt. Et disons que j'offre comme garantie des bêtes que j'ai l'intention d'acquérir. Puis j'achète le bétail.

**Le sénateur Connolly:** Une seconde; vous ne pouvez pas le faire.

**M. Gracey:** Mais si.

**Le président:** Je ne pense pas, M. Gracey. Je ne pense pas que vous puissiez faire de ce bétail, que vous avez l'intention d'acheter, une garantie. Si je peux rappeler le marché qui est conclu, voici ce qui se passe: l'abattoir a demandé un prêt à la banque, sur un certain nombre de garanties qu'elle offre. Elle peut avoir inclus dans cette garantie tout ce qu'elle compte acquérir par la suite, étant donné que certains contrats sont conclus ainsi, mais le conditionneur ne peut pas dire: «Je vais acheter, et cela fera partie de la garantie que j'offre». Étant donné qu'il ne va pas se servir de cet argent pour régler l'achat de bétail, il y a de fortes chances pour qu'il n'en parle même pas.

**M. Gracey:** Cela va exactement dans notre sens.

**Le sénateur Hays:** Vous voulez une protection qui fasse que le bétail en question appartienne à l'éleveur.

**M. Gracey:** Oui, jusqu'à paiement.

**Le sénateur Hays:** Donc, comme s'il n'y avait pas eu livraison du bétail.

Je pourrais peut-être donner un exemple au Comité. En fait, ce matin, j'ai téléphoné et vendu du bétail à la Canada Packers. J'ai vendu ce bétail à \$1.24 par les bouillons A-1, \$1.22 pour les génisses A-1. Puis, s'il y avait eu la catégorie A-3, cela aurait valu 10¢ de moins et, pour A-4, 15¢ de moins. C'est le prix poids abattu. Il faut une semaine pour conclure ce genre de transaction. Une fois que les animaux ont été reçus, abattus, suspendus et examinés, peut-être en tenant compte du poids à l'abattage, il faut compter environ une semaine avant que je reçoive mon chèque. Mais il arrive que je ne le reçoive pas avant de leur avoir téléphoné trois ou quatre fois, s'ils se sont servis de mon argent, ce qu'ils font généralement maintenant pendant trois ou quatre semaines. Il circule dans tout le pays avant qu'on puisse le recevoir.

C'est ainsi que ça se passe. Le conditionneur peut fort bien manquer d'argent, entre temps, et c'est ce qui préoccupe l'Association canadienne des éleveurs de bétail. Cela arrive tous les jours, chaque fois que l'on vend.

**Le président:** Voulez-vous dire que l'agriculteur pourrait s'engager dans une telle transaction sans même le savoir?

**Le sénateur Hays:** L'agriculteur n'a pas le choix, s'il veut vendre son bétail directement et qu'il soit classé à l'abattage, il n'y a aucun autre moyen, s'il veut que ses bêtes passent au classement officiel. Il ne faut pas oublier que l'on ne peut pas vendre du bétail à n'importe qui. Safeways, Steinbergs—aucun de ces magasins n'acceptera d'acheter un animal qui ne porte pas le sceau du gouvernement indiquant la catégorie et la seule

[Text]

**Senator McIlraith:** If you are talking about completing the transactions, the real nub of the problem is the fact that title passes on the delivery of the animal. That is not the completion of the transaction. The transaction is not completed until it is paid for. It is the title passing that causes the trouble, and we are using loose language here in talking about completing a transaction.

**Mr. Gracey:** We have to be a little loose because there is no paper transaction in most cases. Senator Hays indicated that he sold cattle over the phone this morning. On a paper transaction that would be the moment of transfer.

**Senator McIlraith:** Not necessarily.

**Mr. Gracey:** Since one passed into his possession, that is assumed to be the moment of transfer.

**Senator McIlraith:** No.

**The Chairman:** If it is a matter of law. If I deliver merchandise to you on the basis of a price that is agreed on, and I agree to extend 60 or 90 days' credit and deliver the cattle, the title has passed.

**Senator Hays:** Exactly.

**Mr. Gracey:** Which is why we seek priority of rights protection under section 178(6).

**Senator McIlraith:** It is a method of getting the protection you want, so that the producer will be protected against section 178. You want to be sure that you get priority payment by whatever method you can. There would be two or three methods of doing it.

**The Chairman:** Have you any suggestion as to how, if the transaction has been completed, you are not running into property and civil rights in the province?

**Senator McIlraith:** I want to point out one thing: If the transaction has been completed, no problem arises, because the farmer has been paid. It is only when title has been passed without the transaction being completed by payment to the farmer that the problem arises. It is not a matter of the transaction being completed. If it is completed, there is no problem. It is when title passes without completion of the transaction by payment of the money that the problem arises.

I am not too sure what would be the effect of provincial legislation—and this is a wide-open question—in saying that the title did not pass in those circumstances, as it would under the law as we now know it. I don't know what would be the effect of provincial legislation squarely in the property and civil rights area in saying the title to cattle does not pass until...

**The Chairman:** There is another factor. About 10 days or two weeks later the chances are that the processor many have changed the character of the livestock, by calling it dressed meat or something of that kind.

**Senator McIlraith:** There is a very sticky jurisdictional problem here. I do not know the answer to it.

[Traduction]

façon de vendre est de passer par cette filière. On n'a pas le choix.

**Le sénateur McIlraith:** Si vous parlez de compléter une transaction, le cœur du problème est qu'en fait il y a transfert du titre au moment de la livraison de la bête. Mais la transaction n'est pas complétée tant que le paiement n'est pas versé. C'est le transfert du titre qui cause des problèmes, et ce n'est pas être très précis que de parler de compléter une transaction.

**M. Gracey:** Il le faut, parce qu'il n'y a pas de transaction écrite, la plupart du temps. Le sénateur Hays a dit qu'il avait vendu du bétail par téléphone ce matin. Dans une transaction écrite, il s'agirait du moment du transfert.

**Le sénateur McIlraith:** Pas nécessairement.

**M. Gracey:** On présume que le moment du transfert a lieu lorsqu'on prend possession du bien.

**Le sénateur McIlraith:** Non.

**Le président:** C'est une question de droit. Supposons que je vous livre des marchandises à un prix convenu et que j'accepte d'accorder un crédit de 60 ou 90 jours et de livrer le bétail, il y a eu transfert du titre.

**Le sénateur Hays:** C'est exact.

**M. Gracey:** C'est pourquoi nous réclamons une protection prioritaire aux termes du paragraphe 178(6).

**Le sénateur McIlraith:** C'est un moyen d'obtenir la protection voulue, pour le producteur, en ce qui concerne l'article 178. Vous voulez vous assurer la priorité en matière de paiement, peu importe par quel moyen. Il y aurait deux ou trois méthodes.

**Le président:** Avez-vous des suggestions à faire en ce qui concerne ces moyens; si la transaction est complétée, ne s'agit-il pas de droits de propriété ou de droits civils, ce qui relève des provinces?

**Le sénateur McIlraith:** Je veux souligner une chose: si la transaction est complétée, il n'y a aucun problème, l'agriculteur ayant été payé. C'est seulement lorsqu'il y a eu transfert de titre et que la transaction n'a pas été complétée par le paiement à l'agriculteur qu'il peut y avoir un problème. Il n'est donc pas question des transactions complétées, parce qu'alors il n'y a pas de problème.

Je ne vois pas comment la loi provinciale intervient—et c'est toute une question—si l'on disait qu'il n'y a pas eu de transfert de titre dans ces circonstances, comme dans la loi que nous connaissons actuellement. Je ne sais pas ce que dit la loi provinciale en matière de propriété et de droits civils; j'ignore si elle stipulerait qu'il n'y a pas eu de transfert de titre du bétail jusqu'à...

**Le président:** Il y a un autre facteur. Il est probable que, dix ou quinze jours plus tard, le conditionneur aura changé le caractère du bétail, qui aura été abattu, débité, etc.

**Le sénateur McIlraith:** Il y a là un problème de compétence très délicat. Je ne connais pas la solution.



[Text]

**Senator Hays:** A number of years ago we had a similar problem with livestock commission agents and brokers who were operating under a particular act—I forget the name of it. If you had a commission firm and you were dealing in a farmer's cattle, everything when through a trust company: the money did not get into his bank account; he had to keep the money in trust. A number of producers lost money before we had the trust accounts. Now, if you sell an animal to a livestock broker at the stockyards, he buys the cattle and he must put the money in a trust account. That trust account is supervised by the Department of Agriculture under a particular act. No matter what happens to him, the money remains in there. He might go broke. That happened to a number of producers. That is really what the Cattlemen's Association is asking for. I believe this is what the association wants.

**The Chairman:** Is that under provincial legislation?

**Senator Hays:** It is under federal.

**The Chairman:** Providing the trust?

**Senator Hays:** Yes. It is supervised by the Livestock and Livestock Products Act, I believe. Anyone who sells cattle, sells it to the packer and the money must go into a trust account.

**The Chairman:** Why should you not be seeking a remedy under that act?

**Senator Hays:** If you sell cattle to the stockyards through a broker—this is what happens—he, in turn, may say, "I'm not going to sell this one. I want a market for slaughter." Then it goes over to the yards. I don't know what happens to that group of animals.

**Mr. Gracey:** There is no such trust provision for direct sales. As Senator Hays has already pointed out, particularly in western Canada, quite a large percentage of cattle are sold direct.

**Senator Hays:** Seventy-five per cent.

**M. Gracey:** Yes, I would say so.

**Senator Hays:** Also direct to the packer. It used to be that perhaps only 20 per cent was sold direct. A middle man handled the transaction. Now, because of rail grading, they call them "directs" and they go right from the producer—always by telephone. He comes around, and he says, "Can you send me a load of steers, A-1 or A-2?" If the producer is not capable of picking them up, they will send out a buyer and he will select the cattle and say, "These are ready to go."

**Senator Cook:** What is the value of the load, generally?

**Senator Hays:** About \$30,000?

**Mr. Gracey:** Yes, \$700 per head.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, could I ask Mr. Gracey to repeat what he said at the beginning of this discussion regarding the substitution of certain words in paragraphe (b)(i) and

[Traduction]

**Le sénateur Hays:** Il y a quelques années, nous avons eu un problème semblable avec des agents et des courtiers en détail à commission qui devaient se conformer à une loi particulière dont j'ai oublié le titre. Par exemple, si une entreprise s'occupait de la vente du bétail d'un éleveur, tout devait passer par une société fiduciaire: l'argent n'était pas déposé à son compte de banque, il devait rester dans un fonds de fiducie. Un certain nombre de producteurs ont perdu de l'argent avant que ces comptes de fiducie ne soient déposés. Maintenant, lorsqu'il y a vente d'une bête à un courtier en détail dans un parc à bestiaux, celui-ci achète le bétail et doit déposer l'argent dans un compte de fiducie. Ce compte est sous la surveillance du ministère de l'Agriculture en vertu d'une loi bien précise. Quoi qu'il arrive, l'argent reste là. Il peut manquer d'argent, cela arrive à un certain nombre de producteurs. Voilà réellement ce que demande l'Association des éleveurs. A mon avis, c'est ce qui les préoccupe.

**Le président:** Cela relève-t-il d'une loi provinciale?

**Le sénateur Hays:** Non, c'est de compétence fédérale.

**Le président:** Ces comptes fiduciaires?

**Le sénateur Hays:** Oui. Ils sont sous l'empire de la Loi sur les animaux de ferme et leurs produits, je crois. Quiconque vend du bétail, doit le vendre aux abattoirs et l'argent doit être déposé dans un compte de fiducie.

**Le président:** Pourquoi n'essaieriez-vous pas de trouver une solution aux termes de cette loi?

**Le sénateur Hays:** Si vous vendez du bétail dans un parc à bestiaux par l'entremise d'un courtier—et c'est ce qui se produit—celui-ci peut bien à son tour dire «Je ne vendrai pas cette bête-là. Je veux constituer un marché pour l'abattage». Puis la bête est écartée. Je ne sais pas ce qu'on fait de ces bêtes.

**M. Gracey:** Il n'existe pas de comptes judiciaires pour les ventes directes. Comme l'a déjà souligné le sénateur Hays. Il y a particulièrement dans l'Ouest du Canada une grande quantité de bétail vendu directement.

**Le sénateur Hays:** Soixante-quinze p. 100.

**M. Gracey:** Oui, c'est ce que je dirais.

**Le sénateur Hays:** Aussi directement aux abattoirs. Il y en avait auparavant peut être seulement 20 p. 100 qui était vendu directement. Un intermédiaire s'occupait de la transaction. Maintenant, à cause du classement à l'abattage, les ventes se font directement par le producteur—toujours par téléphone. L'acheteur demande «Pouvez-vous m'envoyer un chargement de bouvillons A-1 ou A-2?» Si le producteur ne peut pas les choisir, l'acheteur envoie un spécialiste qui choisit les bêtes qui sont prêtes pour l'abattoir.

**Le sénateur Cook:** Quelle est en général la valeur d'un chargement?

**Le sénateur Hays:** Environ \$30,000?

**M. Gracey:** Oui, \$700 par tête.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, puis-je demander à M. Gracey de répéter ce qu'il a dit au début de cette discussion concernant le remplacement de certains mots aux

[Text]

(ii) of subsection (6) on page 187? Instead of the words "direct products of the soil" you had reference to a section.

**Mr. Gracey:** A grower of "products of agriculture" as defined in section 2(1), the definitions subsection.

**Mr. Garry Benoit, Director, Government Affairs, Canadian Cattlemen's Association:** It is on page 7, at the very bottom.

**Senator Connolly:** It is section 2(1)

**M. Gracey:** That is all inclusive. It is on pages 7 and 8.

**The Chairman:** Look at the definitions section at the beginning of the bill.

**Senator Connolly:** It says:

"products of agriculture" includes

(a) grain, hay, roots, vegetables, fruits, other crops and all other direct products of the soil, and

(b) honey, livestock (whether alive or dead), dairy products, eggs and all other indirect products of the soil;

You want that definition incorporated in paragraphs (b)(i) and (ii) of subsection (6) of section 178?

**Mr. Gracey:** That is correct. Our particular responsibility is cattle. We have been in communication with the hog industry and the Canadian Federation of Agriculture, who support us. We are particularly concerned with cattle, but we cannot see why it should be extended to cattle and not to all products of agriculture.

**Senator Connolly:** Would you continue to preserve the period of six months that such products were delivered, at the end of that subclause?

**Mr. Gracey:** We believe that is adequate.

**Senator Connolly:** Looking at pages 7 and 8, which of that list of products of agriculture are not now covered?

**Mr. Gracey:** Specifically under section 178?

**Senator Connolly:** Yes.

**Mr. Gracey:** The two types of products that are not covered are "direct products of the soil", which are perishable products and "dairy products." Looking at that a example: eggs, honey and livestock are not covered. Mr. Benoit has pointed out to me that these direct products of the soil, that are perishable products, exclude grain and hay; they are not covered.

**Senator Connolly:** Where are they excluded?

**Mr. Benoit:** It is not specifically spelled out; but the section deals with perishable products.

**Senator Connolly:** And grain and hay are not intended to fall under that category?

**Senator McIlraith:** Mr. Gracey, I understand your problem quite well, but in your example you are dealing with truckloads of cattle, yet you are dragging in other things, such as producers sending a few eggs to retailers. That case may not parallel your case at all, so I am wondering why you did not

[Traduction]

alinéas b)(i) et (ii) du paragraphe 6, à la page 187? Au lieu des mots «produits non transformés et cultivés» dont il est question dans l'article.

**M. Gracey:** Un producteur de «produits agricoles» tel que défini au paragraphe 2(1), le paragraphe des définitions.

**M. Garry Benoit, directeur, affaires gouvernementales, Association canadienne des éleveurs de bétail:** C'est au bas de la page 7.

**Le sénateur Connolly:** Il s'agit du paragraphe 2(1).

**M. Gracey:** Tout est compris. C'est à la page 7.

**Le président:** Lisez l'article des définitions au début du projet de loi.

**Le sénateur Connolly:** Voici ce que dit la définition:

«produits agricoles» S'entend en outre de:

a) grains, foin, racines, légumes, fruits, autres récoltes et tout autre produit direct du sol;

b) miel, animaux de ferme (sur pied ou abattus), produits laitiers, œufs et tout autre produit indirect du sol.

Vous voulez que cette définition soit incluse aux alinéas b)(i) et (ii) du paragraphe 6 de l'article 178?

**M. Gracey:** C'est exact. Nous nous occupons surtout du bétail, pour notre part, mais nous nous sommes mis en rapport avec les représentants des éleveurs de porcs et la Fédération canadienne de l'Agriculture, qui nous appuient. Nous sommes plus particulièrement intéressés par le bétail, mais nous ne voyons pas pourquoi cette disposition devrait s'appliquer au bétail, mais non à tous les produits agricoles.

**Le sénateur Connolly:** Conserveriez-vous cette période de six mois concernant la livraison de tels produits à la fin de ce paragraphe?

**M. Gracey:** Nous croyons que cette disposition est acceptable.

**Le sénateur Connolly:** Si nous étudions la liste de la page 7, quels sont les produits agricoles qui ne sont pas inclus?

**M. Gracey:** Aux termes de l'article 178?

**Le sénateur Connolly:** Oui.

**M. Gracey:** Les deux types de produits qui ne sont pas inclus sont les «produits directs du sol», les produits périssables, et les «produits laitiers». Les œufs, le miel et les animaux de ferme ne sont pas compris. M. Benoit m'a fait remarquer que ces produits directs du sol, périssables, ne comprennent pas les grains et le foin. Ces deux produits ne sont pas compris.

**Le sénateur Connolly:** Où sont-ils exclus?

**M. Benoit:** Ce n'est pas dit expressément, mais l'article porte sur les produits périssables...

**Le sénateur Connolly:** Et les grains et le foin ne devraient pas faire partie de cette catégorie.

**Le sénateur McIlraith:** Je comprends bien votre problème M. Gracey, mais, dans votre exemple, vous parlez de camions de bétail, mais vous greffez là-dessus d'autres choses, comme des expéditions d'œufs du producteur au détaillant. La situation peut se présenter bien différemment dans l'un et l'autre



[Text]

stick more closely to livestock, where there is a real concern. This wide definition, "products of agriculture," at the bottom of page 7 and the top of page 8 of the bill, bearing in mind it is a bank credit to retailers and processors, may include many petty transactions which do not really affect a producer too much, yet it mucks up the whole business rather badly. It seems to me that you should have stuck with livestock and not made the basket too large.

**Mr. Gracey:** It is easy in this kind of position for us to be completely selfish and fight the fight for cattle and forget the rest. Our argument is based on what we believe and perceive to be simple justice.

**Senator McIlraith:** Is it simple justice where someone sells a few dozen eggs once a week to a country store, the transaction amounting to only a few dollars?

**Mr. Gracey:** In a case like that, it may not even concern the seller, so he may not raise the issue.

**Senator McIlraith:** That is exactly my point. I do not think those sellers are concerned with the law as it stands now, or are hurt by the law as it stands now. In that case, I do not think they should be included in any amendment we might make. We should seek to protect those producers who are affected or hurt by the law as it exists or as it is proposed. We should confine ourselves to those producers who are operating on a scale where a transaction to them is of real significance, and not concern ourselves with the petty supplementary producers who are dealing in a very small business.

**Senator Smith (Colchester):** I have to take issue with that. Whether a loss is large or small, it still hurts. It depends upon one's susceptibility of being hurt, namely, how much loss one can stand. The fellow compelled to conduct his business or who thinks it best to conduct his business by selling eggs to a country store is obviously not very well off, and if he has six months' or three months' accumulation of debts owing to him in relation to the eggs he sold, comparatively it may be just as big a loss to him as it is to somebody who has a great many cattle at stake. So, I really do not understand why Senator McIlraith brought this up, though I understand that he sees it in the sense it is the first thing that strikes one's mind.

**Senator McIlraith:** It is the distinction between the different products that bothers me.

**Senator Smith (Colchester):** But the fellow selling the eggs may be just as hurt as the fellow selling the cattle.

**Mr. Gracey:** Yes, indeed. We have an example before us illustrating where, very recently, 49 egg producers lost a total of \$424,000 as a result of a default by an egg grading station.

**Senator Hays:** Did the grading station buy the eggs?

[Traduction]

cas. Je me demande pourquoi vous ne vous en tenez pas au bétail, secteur où il existe un vrai problème. Cette définition très large des «produits agricoles» donnée à la page 7 du projet de loi, surtout si l'on se rappelle qu'il s'agit ici des crédits bancaires aux détaillants et aux conditionneurs, peut comprendre de nombreuses transactions peu importantes qui ne touchent pas vraiment le producteur, mais cela complique passablement toute la question. Il me semble que vous auriez dû vous en tenir au bétail plutôt que d'aborder en même temps un tas de questions.

**M. Gracey:** Il nous est facile, dans ce genre de position, d'être complètement égoïstes, de défendre la cause des éleveurs en oubliant tout le reste. Notre thèse repose sur ce qui nous semble être une élémentaire justice.

**Le sénateur McIlraith:** S'agit-il de justice élémentaire lorsque quelqu'un vend quelques douzaines d'œufs une fois par semaine à un magasin général, la transaction n'étant que de quelques dollars?

**M. Gracey:** Dans ce cas-là, la question ne touche peut-être même pas le vendeur; il ne songerait peut-être même pas à en parler.

**Le sénateur McIlraith:** C'est exactement ce que je veux dire. Je ne crois pas que ces vendeurs soient vraiment préoccupés par la loi telle qu'elle existe actuellement ni que celle-ci leur nuise. Nous n'avons donc pas à en tenir compte si nous voulons apporter une modification à la Loi. Nous devons essayer de protéger les producteurs touchés ou lésés par la loi actuelle ou celle que l'on propose. Nous devons nous contenter de nous occuper des gros producteurs pour qui chaque transaction est vraiment importante et ne pas nous occuper des autres petits producteurs qui ne s'occupent que d'affaires de très peu d'importance.

**Le sénateur Smith (Colchester):** J'aimerais faire remarquer qu'une perte, qu'elle soit grosse ou petite, fait toujours mal. Cela dépend à quel point cela fait mal, combien la personne peut se permettre de perdre. La personne qui est obligée pour faire des affaires, ou de vendre ses œufs à un magasin général, ou qui préfère procéder de cette façon, n'est évidemment pas tellement riche; si on lui doit trois ou six mois de paiements pour la vente de ses œufs, pour lui, cette perte est proportionnellement tout aussi importante que la perte d'une personne qui a beaucoup de bétail en jeu. Ainsi, je ne vois pas pourquoi le sénateur McIlraith a soulevé la question, bien que je comprenne que c'est la première chose qui vient à l'idée.

**Le sénateur McIlraith:** C'est la distinction qui existe entre les divers produits qui me tracasse.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Mais celui qui vend les œufs peut être tout aussi bien touché que celui qui vend du bétail.

**M. Gracey:** Oui, c'est vrai. Nous avons un exemple qui illustre cette situation: très récemment, 49 producteurs d'œufs ont perdu un total de \$424,000 parce qu'un poste de classement d'œufs a manqué à ses engagements.

**Le sénateur Hays:** Le poste de classement a-t-il acheté les œufs?

[Text]

**Mr. Gracey:** Yes.

**Senator Hays:** They purchased the eggs?

**Mr. Gracey:** Evidently.

**Senator Hays:** Further to what Senator Smith has said, eggs are a good example, because I suppose the average flock of laying hens in Canada would be 5,000—

**Mr. Gracey:** Or more.

**Senator Hays:** ... or more. The average flock would be between 5,000 and 15,000, and the payment would be made on a 30-day basis or on a two-week basis.

**Mr. Gracey:** I am troubled by one thing, Mr. Chairman. I have not been able to conclude my example. I was checked on a point as being incorrect, whereas I felt I was correct. I was explaining that a packer may go to a bank and arrange a line of credit under section 178 of the bill. The day after he may purchase my cattle over the telephone, and the day after that he may have a receiver placed on his operation while my cattle are there, yet I still have not been paid. That is the way it is, and I wish to emphasize that.

**Senator Cook:** You would not be paid because of a pre-existing loan?

**Mr. Gracey:** Or a loan made with the intention of purchasing live cattle. That is very common, and I should like to emphasize that. In the United States, you may read articles on livestock marketing, and one of the signs of trouble is when a packer gathers more than the usual number of cattle around him. If that is the case, you have to watch him. I use the American example, because I would not like to attribute that to any Canadian operation. That is very common and is a sign of trouble. If you see a fellow suddenly gathering up cattle, it is a sign of trouble. He knows that he has commitments to the bank.

**Senator Cook:** What is the benefit in doing that?

**Mr. Gracey:** To set himself right with the bank.

**The Chairman:** In the situation you describe of, the processor intending to borrow money from the bank in order to pay for livestock, or if, as you assume, this is what he tells the bank, then the suggestion is that he may not go through with that. What I find difficult to accept is that, if the bank is told that the proceeds of the loan are to be used to purchase cattle, they would not follow it up to see that that happens.

**Senator Hays:** It does not work that way. He already has the money and rolls it over by notes.

**The Chairman:** He has not got the money.

**Senator Hays:** Yes, he has the money, and what Mr. Gracey is saying is that he purchases more cattle so he will owe less money when the bankruptcy comes. He rolls it over.

**Senator Smith (Colchester):** He owes the money to the bank.

[Traduction]

**M. Gracey:** Oui.

**Le sénateur Hays:** Ils ont acheté les œufs?

**M. Gracey:** Évidemment.

**Le sénateur Hays:** Pour en revenir à ce qu'a dit le sénateur Smith, les œufs présentent un bon exemple, parce que, je suppose, le cheptel moyen de poudeuses au Canada compte environ 5,000 poules...

**M. Gracey:** Ou plus.

**Le sénateur Hays:** ... ou plus. Le troupeau moyen devrait compter entre 5 000 et 15 000 poules, et les paiements doivent être versés tous les 30 jours ou toutes les deux semaines.

**M. Gracey:** Il y a une chose qui me tracasse, monsieur le président. Je n'ai pas été capable de terminer mon exemple. On m'a repris parce que je m'étais trompé sur un point, mais je crois que j'avais raison. J'expliquais qu'un exploitant d'abattoir peut aller à une banque pour obtenir un prêt aux termes de l'article 178 du bill. Le lendemain il peut acheter, par téléphone, mon bétail, et le surlendemain, son entreprise peut être mise sous séquestre alors que je n'ai pas encore été payé. C'est une situation qui pourrait se produire; je tiens à souligner cette possibilité.

**Le sénateur Cook:** Vous ne seriez pas payé à cause d'un prêt déjà accordé?

**M. Gracey:** Ou un prêt accordé pour l'achat d'animaux sur pied. C'est une chose qui arrive souvent et je tiens à souligner ce fait. Aux États-Unis, quand vous lisez des articles sur le commerce du bétail, vous remarquerez que c'est mauvais signe, lorsqu'un transformateur achète plus de bétail que d'habitude. Quand cela se produit, il faut être sur ses gardes. Je me sers de l'exemple américain parce que je ne veux accuser aucune entreprise canadienne. C'est une chose qui se produit très souvent et c'est mauvais signe. Si vous voyez un type acheter soudainement beaucoup de bétail, c'est mauvais signe. Il sait qu'il a des engagements envers la banque.

**Le sénateur Cook:** Mais quel avantage y trouve-t-il?

**M. Gracey:** Il agit ainsi afin de remplir ses engagements envers la banque.

**Le président:** Dans la situation que vous décrivez, celle de l'exploitant d'abattoir qui désire emprunter de l'argent de la banque afin d'acheter du bétail, ou si, comme vous le supposez, c'est ce qu'il dit à la banque, il est possible qu'il ne se serve pas de l'argent à cette fin. Ce que j'ai de la difficulté à accepter c'est que, si l'emprunteur dit à la banque que cet argent sera utilisé pour l'achat de bétail, cette dernière ne s'assure pas que c'est vraiment pour cela que l'argent est utilisé.

**Le sénateur Hays:** Les choses ne se passent pas de cette façon. La personne a déjà l'argent et elle le réinvestit.

**Le président:** Elle n'a pas l'argent.

**Le sénateur Hays:** Oui, elle a l'argent, et M. Gracey dit que l'emprunteur achète plus de bétail afin d'avoir moins de dettes lorsque la faillite se produira. Il réinvestit cet argent.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Il doit l'argent à la banque.



[Text]

**Mr. Gracey:** That is exactly so.

**Senator Connolly:** Who is against your proposed amendment?

**Mr. Gracey:** The Canadian Bankers' Association is opposed to our amendment.

Before we lose sight of the point the chairman made, which is an important one—he said he could not believe that if a man said he was going to borrow money to buy cattle, he would not do so, and the banker would check to see that he did so—that is our only point. We do not say that the bank should not lend money to packing plants to purchase cattle. We do say that if they do, he should purchase the cattle with the money borrowed. He must have some responsibility to do that. If he says he is going to borrow \$100,000 to purchase cattle, then he should purchase the cattle, after which the bank may take them as security, but that does not happen.

**Senator Laird:** Do the banks have sufficient facilities to enable them to do that?

**Mr. Gracey:** The banks have far more facilities to do that than the producer has to know that the cattle he has sold have been placed as security without his knowledge, and that happens.

**Senator Laird:** Perhaps he should get a credit report on the processor before dealing with him.

**Mr. Gracey:** If the law were changed in the manner we suggest—that is, that the banks may lend money for the purchase but not the procurement of cattle—the bankers could then advance loans to the processor for the purchase of the cattle, and there would be no problem. That is the heart of the argument; that is what I was trying to get to.

**Senator Connolly:** What do the bankers say on this point? Do they say that if this were done, the credit available to processors would be restricted?

**Mr. Gracey:** Yes, and we respond that it would not. If indeed that is what they are saying, what they are actually saying is that they must have priority of rights over the farmer or they will not advance the money, and we say that if they have come to that point, then they should not lend the money. We do not want to be bankers: we are cattle producers.

**Senator Cook:** It seems to me that if there are two innocent parties, one being the bank and the other the farmer, then certainly the bank would be better able to cope with a loss than would the farmer. I do not know how you achieve it, but certainly from the point of view of equity the farmer should be protected.

**The Chairman:** Well, it is nice for you to be ascribing liabilities to certain people to help out others.

**Senator Hays:** And that as an old bank director.

[Traduction]

**M. Gracey:** Oui, c'est vrai.

**Le sénateur Connolly:** Qui est-ce qui s'oppose à la modification que vous proposez?

**M. Gracey:** L'Association des banquiers canadiens.

Il ne faut pas oublier le point qu'a fait ressortir le Président, un point important; il a dit ne pas pouvoir croire que si un homme prétend emprunter de l'argent pour acheter du bétail mais ne l'achète pas et la banque ne s'assure pas que l'argent est bien utilisé à cette fin. Et c'est là le point que nous essayons de faire ressortir. Nous ne disons pas que la banque ne devrait pas prêter de l'argent aux abattoirs pour acheter du bétail. Nous disons simplement que si elles le font, elles devraient s'assurer que l'emprunteur achète vraiment le bétail avec cet argent. Il doit avoir un certain engagement qu'il doit respecter. S'il emprunte \$100 000 pour acheter du bétail, il doit acheter ce bétail; la banque pourrait alors s'en servir comme garantie, mais ce n'est pas comme cela que les choses se passent.

**Le sénateur Laird:** Les banques ont-elles les moyens suffisants pour leur permettre d'agir de la sorte?

**M. Gracey:** Les banques ont beaucoup plus de moyens d'agir de la sorte que les producteurs en ont de savoir que le bétail vendu est remis en garantie à leur insu, car cela arrive.

**Le sénateur Laird:** Peut-être l'éleveur devrait-il obtenir l'état de solvabilité des conditionneurs avant de faire affaire avec eux.

**M. Gracey:** Si l'on changeait la loi comme nous le suggérons—c'est-à-dire si les banques pouvaient prêter des fonds pour acheter et non pour acquérir du bétail—les banquiers pourraient dans ce cas consentir des prêts aux conditionneurs pour l'achat du bétail et il n'y aurait aucun problème. Voilà le nœud de la question et c'est là où je veux en venir.

**Le sénateur Connolly:** Que pensent de cela les banquiers? Sont-ils d'avis que si c'était le cas le crédit ouvert aux conditionneurs serait limité?

**M. Gracey:** Oui et à cela nous répondons qu'il ne devrait pas l'être. Si de fait c'est ce qu'ils pensent, ce qu'ils disent vraiment c'est que leurs droits doivent primer ceux des agriculteurs faute de quoi, ils n'avanceront pas l'argent, et nous, nous pensons que s'ils en arrivent là ils ne devraient pas prêter l'argent. Nous ne voulons pas devenir banquiers, nous sommes éleveurs de bétail.

**Le sénateur Cook:** Il me semble que si les deux parties sont innocentes, l'une étant la banque et l'autre l'agriculteur, la banque sera mieux placée que ce dernier pour faire face à une perte. Je ne vois pas comment on peut réaliser cela mais, du point de vue de la justice, l'agriculteur devrait être protégé.

**Le président:** Il vous est facile d'attribuer des obligations à certains pour en aider d'autres.

**Le sénateur Hays:** Et cela en tant qu'ancien administrateur de banque.

[Text]

**Senator Cook:** I can see more clearly now. The point is, if there are two innocent parties, one being the bank and the other the farmer, then certainly the farmer is the one who should be protected.

**The Chairman:** I understand that this problem has been dealt with in the United States by way of a special act. Can you tell us something about that, Mr. Gracey?

**Mr. Gracey:** That is right, senator, and we have used the procedures in the United States to argue in favour of amending the Bank Act here. In about 1975 a major packing plant in the United States went into bankruptcy, involving some \$20 million, and the special act of which you speak came as a direct result of that bankruptcy. We deal with this in our brief, and I should perhaps read it at this point. To my mind, it is fundamental. The argument may be that the Americans have taken a different route but, in principle, they have taken the same route. The Americans stated:

It is hereby found that a burden on and obstruction to commerce in livestock is caused by financing arrangements under which packers encumber, give lenders security interest in, or place liens on, livestock purchased by packers in cash sales, or on inventories of or receivables or proceeds from meat, meat food products, or livestock products therefrom, when payment is not made for the livestock and that such arrangements are contrary to the public interest.

That is exactly our point. In responding to that, they established the "prompt payment" law. Basically, what they have done is to say that when a farmer sells cattle to a packing plant, unless he expressly extends credit in writing, that transaction is deemed under American law to be a cash sale, and the producer has first right to the livestock or any of the meat products therefrom until he is fully paid, and the "prompt payment" law further stipulates that payment must be received within 48 hours.

**Senator Smith (Colchester):** Isn't that under provincial jurisdiction here?

**Mr. Gracey:** That is the problem, senator. In the United States, this was accomplished by federal statute under the U.S. Packers and Stockyards Administration. Since the implementation of that program in 1977, they claim not to have lost a dime.

We wanted to transplant those laws to Canada, but the difficulty in doing so was the fact that, because this is an area of provincial jurisdiction, we would have to deal with ten provincial governments. Whereas in the United States they were able to bring about this law by the stroke of a few pens, we in Canada would have to go through the prolonged exercise trying to create identical statutes in ten provinces, because cattle move across borders. However, the effect of what was done in the United States is exactly the same as that which would be brought about by this minor amendment to section

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** La chose est plus claire maintenant. Si les deux parties sont innocentes, l'une étant la banque l'autre l'agriculteur, c'est à n'en pas douter ce dernier qu'il faut protéger.

**Le président:** Je crois que l'on a réglé le problème aux États-Unis grâce à une loi spéciale. Pouvez-vous nous dire quelque chose à ce sujet, monsieur Gracey?

**M. Gracey:** C'est exact, sénateur; nous avons utilisé les méthodes américaines, pour prôner, ici une modification de la Loi sur les banques. En 1975, une importante usine de conditionnement aux États-Unis a fait faillite, une faillite de quelque \$20 millions et la loi spéciale, à laquelle vous faites allusion, est née directement de cette faillite. Nous en avons parlé dans notre mémoire et peut-être devrais-je maintenant vous en donner lecture. A mon sens, c'est fondamental. Les Américains ont peut-être décidé de faire autrement mais, en principe, ils font la même chose. Voici leur avis:

Par les présentes, nous considérons que les arrangements financiers pris par les usines de conditionnement constituent à la fois une charge et un obstacle au commerce du bétail et qu'ils sont contraires à l'intérêt public. En effet, lorsque le bétail n'a pas été payé, les prêteurs exigent des garanties ou des droits, qui viennent hypothéquer ces usines pour le bétail qu'elles ont acheté au comptant, sur les stocks ou sur les effets à recevoir provenant de la vente de viande, de produits alimentaires résultant de la transformation de la viande ou des produits provenant de la viande.

C'est exactement ce que nous pensons. En réponse, ils ont promulgué des directives exigeant des «paiements sans délai». En gros, cela revient à dire que lorsque l'agriculteur vend son bétail à une usine de conditionnement, à moins qu'il ne consente expressément par écrit un certain crédit à l'usine, la transaction est réputée aux termes de la Loi américaine être une vente au comptant; l'éleveur a alors des droits prioritaires sur le bétail ou sur les produits provenant de la transformation du bétail jusqu'au règlement intégral de la transaction; par ailleurs, les directives en question stipulent que le règlement doit être effectué dans les 48 heures.

**Le sénateur Smith (Colchester):** N'est-ce pas de compétence provinciale ici?

**M. Gracey:** C'est là le problème, sénateur. Aux États-Unis, on y est parvenu grâce à une loi fédérale régie par la U.S. Packers and Stockyards Administration. Depuis la mise en vigueur du programme en 1977, ils disent qu'ils n'ont pas perdu d'argent.

Nous avons voulu faire la même chose au Canada mais la difficulté vient de ce qu'il s'agit là d'une question de compétence provinciale, et que nous aurions dû traiter avec dix gouvernements provinciaux. Aux États-Unis, ils ont pu promulguer cette loi très facilement; par contre, au Canada, il nous faudrait négocier très longtemps pour essayer de faire adopter une loi semblable dans dix provinces, car le bétail passe d'une frontière à l'autre. Toutefois, le résultat obtenu aux États-Unis est exactement le même que celui auquel on parviendrait en modifiant légèrement l'article 178 de la Loi



[Text]

178 of the bank bill, and it is for that reason that we have chosen this route.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, I note that Mr. MacIntosh indicates a solution to this problem for the cattlemen, that being, and I quote from Mr. MacIntosh's evidence:

... bonding by abattoirs and other processors.

He admits that this must be done by the provinces, and already has been done.

**The Chairman:** By some of the provinces.

**Senator Laird:** Yes, and they are named here, Alberta being one.

**Senator Smith (Colchester):** He has not lately tried to convince all ten provinces to pass the same law on anything.

**Mr. Gracey:** We have read Mr. MacIntosh's testimony, senator, and, with respect, we totally disagree with his statement that it is being done. We have a letter from the Ontario Cattlemen's Association stating that they support what we are doing. They have moved, of necessity, in Ontario to attempt to set up a security provision because we have not yet got the Bank Act amended.

The basic operation in most provinces is the establishment of a security fund, funded by producers and, in some provinces, jointly funded by producers and packers. We are asking producers, therefore, to put up their own money to defend themselves against these kinds of actions, when it could be done much more simply through an amendment to the Bank Act.

Furthermore, the setting up of a fund does not prevent bankruptcies. In fact, it may encourage bankruptcies, because it simply allows producers to draw from the fund. So, we view it as a much less desirable alternative than amending the Bank Act.

**The Chairman:** Under your proposal the banks would pay as opposed to the producers; is that right?

**Mr. Gracey:** The producers ought not to pay, Mr. Chairman. The producers have sold in good faith and they expect their money. We are simply suggesting that the bankers should be allowed to lend money for the purchase of cattle, and that money should be actually spent for the purchase of cattle, in which event the banks would not have to pay. What happens, however, when there is a bankruptcy due to a semi-fraudulent act is that the bank moves in ahead of the producer, and while the bank may be no more guilty, it is certainly no more innocent than the producer. The producer who sells cattle to a packing plant now may not know that those cattle have been encumbered, and he gets advice to that effect three days later.

To give you an example of this, during the Essex Packers failure, we alerted one producer who we knew had sold that day to that packer, and because he was concerned he drove to the head office to get his cheque. By the time he got there, there was a bank official in the plant and he refused to release a second cheque, saying the first one was in the mail. Unfortun-

[Traduction]

sur les banques et c'est pour cette raison que nous avons décidé d'agir de cette façon.

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, je remarque que M. MacIntosh déclare qu'il existe une solution à ce problème pour les éleveurs à savoir, et je cite son témoignage:

... demander un cautionnement des abattoirs et des autres usines de conditionnement.

Il admet que c'est une mesure que les provinces doivent prendre et qui, de fait, a déjà été prise.

**Le président:** Par certaines.

**Le sénateur Laird:** Oui et elles sont énumérées ici, l'Alberta étant l'une d'elles.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Dernièrement, il n'a pas essayé de convaincre les dix provinces d'adopter la même loi sur quoi que ce soit.

**M. Gracey:** Nous avons lu le témoignage de M. MacIntosh, sénateur, et malheureusement nous ne sommes pas du tout d'accord avec lui lorsqu'il dit que cela se fait actuellement. Nous avons reçu une lettre de l'Association des éleveurs ontariens qui appuie notre action. Par nécessité, en Ontario, ils proposent la création d'un fonds de garantie, car la Loi sur les banques n'a pas encore été modifiée.

Fondamentalement, on établirait un fonds de garantie subventionné dans la plupart des provinces par les éleveurs et, dans les autres provinces par les éleveurs et les usines de conditionnement. Nous demandons, en conséquence, aux éleveurs de contribuer à leur propre défense alors qu'il serait peut-être plus simple de modifier la Loi sur les banques.

En outre, la création d'un fonds n'empêcherait pas les faillites. Au contraire, elle pourrait les encourager, car le fonds permettrait aux éleveurs de retirer de l'argent. Donc, à notre avis, il s'agit d'une solution moins souhaitable que celle qui consiste à modifier la Loi sur les banques.

**Le président:** D'après ce que vous proposez, les banques paieraient et non les éleveurs, est-ce exact?

**M. Gracey:** Les éleveurs ne devraient pas payer, monsieur le président. Les éleveurs ont vendu en toute bonne foi et en retour ils s'attendent à toucher leur dû. Nous proposons tout simplement que les banquiers soient autorisés à prêter des fonds destinés à l'achat de bétail et que cet argent serve véritablement à l'achat de bétail, auquel cas les banques ne devraient rien payer. Ce qui arrive toutefois lorsqu'est déclarée une faillite imputable à un acte semi-frauduleux, c'est que la banque prend les devants et, bien qu'elle soit peut-être plus coupable, elle n'est certainement pas plus innocente que l'éleveur. L'éleveur qui vend son bétail à une usine de conditionnement peut très bien ignorer que le bétail a été hypothéqué alors qu'il n'en sera notifié que trois jours plus tard.

Pour vous donner un exemple, prenons le cas de la faillite de Essex Packers; nous avons mis en garde un éleveur qui, nous le savions, avait vendu du bétail le même jour à cette usine de conditionnement. Préoccupé, ce dernier s'est rendu au siège social toucher son chèque. Lorsqu'il y est arrivé, se trouvait à l'usine un représentant de la banque qui a refusé d'émettre un

[Text]

nately, there was a postal strike at the time, and the end of the that story is that the producer got neither his first nor any subsequent cheque.

**Senator Hays:** Still dealing with the Essex bankruptcy, how many livestock producers were hurt and to what extent?

**Mr. Gracey:** I believe in the case of Essex, the loss was \$350,000, involving some 27 producers. In the case of Coleman, the loss was \$250,000.

**Senator Hays:** You say there were 27 producers involved in the Essex bankruptcy?

**Mr. Gracey:** I don't have the numbers here but, as I recall, it was 27 producers, all dealing in the day or two before the failure.

**Senator Hays:** And you say the banker was there when this individual went to get his cheque.

**Mr. Gracey:** Yes, and this individual was denied a cheque.

**Senator Connolly:** When the livestock are turned over to the packer and a bankruptcy then occurs, what in fact happens to that livestock, some of which may be already slaughtered?

**Mr. Gracey:** The receiver takes control of the operation and that beef would then flow through. It might be sold to Dominion Stores, or some other purchaser, with the money going to the receiver. The receiver then goes through the priority list, and we are number seven on the list.

**The Chairman:** Are there any further questions? Mr. Gracey, have you anything further to say?

**Mr. Gracey:** Mr. Chairman, someone asked, "Who is opposed to this?" It seems that few are. With respect to the banking community, they appear opposed. I would like to point out one thing that concerns us: We know of no one on the political side who is opposed. All three major parties have stated their support; and the Liberal government, in the election campaign, promised to write the thing up to \$250,000. It is worth telling honourable senators that we know that the bureaucracy appears opposed. We have had that rather directly. I guess we shall have to wait to see whether the elected officials or the bureaucracy hold sway. We are very concerned about the bill. We would like to see the amendment passed. We believe it is a step in the direction of justice. If the committee sees it that way, then we have no more to say.

**The Chairman:** Mr. Gracey, I read that in one of your briefs. I had a number of them. The Senate did not give the committee any undertaking. The committee operates in the public interest. If we think it is good for the public interest, we do it. Sometimes what we do is not accepted in the House of Commons, but I would say that more often than not it is.

[Traduction]

deuxième chèque disant que le premier avait été envoyé par la poste et que malheureusement, étant donné la grève des postes, il ne lui était pas encore parvenu. Le fin mot de l'histoire c'est que l'éleveur n'a jamais reçu ni le premier ni les autres chèques.

**Le sénateur Hays:** Toujours à propos de la faillite de la société Essex, combien d'éleveurs ont été touchés et dans quelles proportions?

**M. Gracey:** Je crois que, dans ce cas, les pertes ont été évaluées à \$350,000 et concernaient quelque 27 éleveurs. Dans le cas de Coleman, les pertes ont été de \$250,000.

**Le sénateur Hays:** Vous dites que 27 éleveurs ont été touchés par la faillite de la société Essex?

**M. Gracey:** Je n'ai pas les chiffres ici, mais d'après ce dont je me souviens il y en avait 27; tous avaient traité le même jour, ou quelque jours avant la faillite.

**Le sénateur Hays:** Et vous dites que le banquier était sur place lorsque cet individu est venu réclamer son chèque?

**M. Gracey:** Oui, et on le lui a refusé.

**Le sénateur Connolly:** Lorsque le bétail est remis à l'usine de conditionnement et qu'ensuite l'usine en question fait faillite que se passe-t-il, certaines bêtes peuvent déjà avoir été abattues?

**M. Gracey:** Dans ce cas, c'est le curateur qui contrôle les opérations et qui veille à ce que le bœuf puisse être vendu. Il peut être vendu aux magasins Dominion ou à n'importe quel autre acheteur, et l'argent revient au curateur. Ce dernier considère ensuite la liste des priorités et nous figurons au septième rang sur cette liste.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? M. Gracey, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Gracey:** M. le président, quelqu'un a demandé s'il y avait des opposants à ce principe. Il semble qu'il y en ait peu. Les banques, elles, semblent s'y opposer. J'aimerais soulever un aspect qui nous concerne: nous ne connaissons aucun politicien qui s'y oppose. Les trois principaux partis politiques ont accordé leur appui à la recommandation et le gouvernement libéral, pendant la campagne électorale, a promis de porter la somme à \$250,000. Il importe que les honorables sénateurs sachent que la bureaucratie semble s'y opposer. On nous en a fait part de façon plutôt directe. Il nous faudra sans doute attendre pour voir si les fonctionnaires élus ou les bureaucrates continueront à hésiter. Nous nous intéressons beaucoup au projet de loi. Nous aimerions que l'amendement soit adopté. A notre avis, il constitue un pas vers une plus grande justice. Si le Comité est de cet avis, nous n'avons rien à ajouter.

**Le président:** M. Gracey, j'ai pris connaissance de cet argument dans l'un de vos mémoires. J'en ai lu quelques-uns. Le Sénat n'a confié aucune tâche au Comité, lequel agit dans l'intérêt public. Si nous croyons qu'une mesure sert le bien public, nous lui donnons suite. Il arrive parfois que nos recommandations ne soient pas adoptées par la Chambre des Communes, mais le plus souvent, elles le sont.



[Text]

**Senator Cook:** We do not always speak with a united voice either. There is often a difference of opinion in committee.

**Senator Connolly:** Mr. Gracey, you mentioned \$250,000. Where is the comparable figure mentioned in the section of the bill?

**Mr. Gracey:** In the present bill, as drafted, the figure is \$100 multiplied by the farm input price index, which translated out would be roughly \$26,000. I should make it clear that in the interests of justice and equity our original argument was that there was no basis for any upper limit. But we are reasonable. If a commitment has been made to put an upper limit of \$250,000, we decided not to be quarrelsome about it.

**Senator Connolly:** For the sake of the record, could I say that the \$26,000 is a figure that you reached by applying a formula which is to be found on page 187 in subsection (6)(b)(iv) of clause 178.

**Mr. Gracey:** Correct. The farm input index today is around two hundred and sixty.

**Senator Cook:** You will not get the benefit of it now?

**Mr. Gracey:** No, it is purely academic.

**Senator Connolly:** So what you are suggesting is that instead of subparagraph (iv) on page 187, with these other amendments there should be a limit of \$250,000, which should be taken out of any claim under section 178, to satisfy the producers of these agricultural products; is that so?

**Mr. Gracey:** Yes. In fact, there has been a further suggestion that the way to do this and still index it from inflation would be to change in that section the words "one hundred" to the words "one thousand". It would continue to adjust with inflation.

That is the third amendment that I did not get to: that clause 178(6)(b)(iv) be amended by substituting the word "thousand" for the word "hundred". It would then be in line with the commitment that was made.

**Mr. Benoit:** The \$250,000 figure came from the Liberal Party promise. We had asked for a higher no maximum figure, but \$250,000 is pretty good. They also suggested that livestock be added to the priority protection.

**Senator Connolly:** You are going to add more than livestock; you are going to add eggs, poultry and honey.

**The Chairman:** Mr. Gracey assures me that he has said what he came here to say, and I have offered him an opportunity to add to what he has said. As he does not wish to say anything further, I thank both witnesses for appearing before us.

**Mr. Gracey:** Mr. Chairman, I would like to thank you and to emphasize the fact that we attach a great deal of importance to this bill. The reason you have staff here from the CCA is because this is May and people are planting crops and fighting fires or contending with drought in western Canada.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Nous ne sommes pas toujours unanimes non plus. Il y a souvent des divergences d'opinions au sein du Comité.

**Le sénateur Connolly:** M. Gracey, vous avez fait mention d'un montant de \$250,000. Quel article du projet de loi mentionne un montant équivalent?

**M. Gracey:** Le projet de loi actuel mentionne un montant de \$100 multiplié par l'indice des prix à la ferme, ce qui équivaut à environ \$26,000. Je tiens à préciser que, dans l'intérêt de la justice, nous avions à l'origine soutenu que rien ne justifiait un plafond. Nous sommes cependant raisonnables: si on s'est engagé à fixer une limite maximale de \$250,000, nous ne soulèverons pas d'objection.

**Le sénateur Connolly:** Aux fins du compte rendu, obtenez-vous le montant de \$26,000 en appliquant la formule du sous-alinéa (6)b(iv) de l'article 178 qui figure à la page 187?

**M. Gracey:** C'est exact. L'indice des prix à la ferme tels qu'indexés actuellement est d'environ deux-cent-soixante.

**Le sénateur Cook:** Vous n'en retirerez pas les bénéfices maintenant?

**M. Gracey:** Non, c'est purement théorique.

**Le sénateur Connolly:** Ainsi vous proposez, au lieu du sous-alinéa (iv) de la page 187, en plus des autres amendements, qu'une somme maximale de \$250,000, obtenue à même une créance visée à l'article 178, vienne protéger les producteurs desdits produits agricoles; est-ce exact?

**M. Gracey:** Oui. De fait, on a également proposé qu'on pouvait parvenir à ce résultat, tout en indexant le montant au taux d'inflation, en remplaçant dans l'article, le mot «cent» par le mot «mille». Ainsi, le montant continuerait d'augmenter au même rythme que l'inflation.

Il s'agit du troisième amendement que je n'avais pas encore soulevé, à savoir que le sous-alinéa 178(6)b(iv) soit modifié en substituant le terme «mille» au terme «cent». Ainsi, la disposition serait conforme à l'engagement pris.

**M. Benoit:** La somme de \$250,000 trouve son origine dans une promesse du parti libéral. Nous avions demandé une somme plus élevée sans limite, mais la somme de \$250,000 est très acceptable. Ils ont également recommandé que le bétail soit intégré à la liste des garanties prioritaires.

**Le sénateur Connolly:** Vous proposez d'ajouter plus que le bétail; vous allez ajouter aussi les œufs, la volaille et le miel.

**Le président:** M. Gracey m'assure avoir dit ce qu'il entendait dire ici et j'ai voulu lui laisser la chance d'ajouter quelque chose. Comme il n'a rien d'autre à dire, je remercie les témoins d'avoir comparu.

**M. Gracey:** Monsieur le président, j'aimerais vous remercier tout en vous rappelant la grande importance que nous accordons à ce projet de loi. La raison pour laquelle des représentants de l'Association des éleveurs canadiens sont ici actuellement est que nous sommes en mai et que les gens procèdent en

[Text]

They hoped that we would succeed in putting their views across to you. Thank you.

**The Chairman:** We now have before us the Taskforce on the Churches and Corporate Responsibility. We have with us Mr. Bill Davis, Treasurer, United Church of Canada; Sister M. L. Cranston, Catholic Religious Conference of Ontario; and Mr. G. Digiaco, Member of the Taskforce, Ottawa Parish. Mr. Davis, are you going to lead off, and have you an opening statement?

**Mr. Bill Davis, Treasurer, United Church of Canada:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** If that is so, you may proceed at any time.

**Mr. Davis:** Mr. Chairman, members of the committee have copies of the brief. I would make a brief introduction about the Taskforce and also a couple of references to the brief. I shall begin by expressing our appreciation of the opportunity to appear before this committee.

The Taskforce, as you are aware, is not a policy-setting organization. It is a co-ordinating activity that we carry out on behalf of the major denominations. As you gathered from the introductions, we have here today representatives of the Roman Catholic Church and the United Church of Canada. Sharing in the Taskforce with us are the Anglicans, Lutherans, Presbyterians and parts of the Baptist Church. Therefore, the brief comes to you with the endorsement of those denominations.

The brief suggests that international loans—that is, loans to countries such as Argentina, India, and Russia—are of significant interest to both shareholders, who are the owners of the banks, and to the public, from the point of view of risk assessment and of corporate citizenship. The amendment that we have circulated in advance offers what we think is a rather simple reporting procedure which would make that information available.

As a member of the Toronto Society of Financial Analysts, and as a chartered accountant, I have been around long enough to become familiar with the struggle that has gone on over a long period of time in the area of corporate disclosure, and I guess over the past 20 years we have seen a lot of changes in that. Many companies now will break things down by product line and by country so that a financial analyst can get some kind of feel for what is going on and some accountability from the financial statement.

In recent years, corporate social responsibility has become a subject of considerable interest, and there is a variety of reporting occurring in annual financial statements on that subject. As a matter of fact, the *Financial Post*, in its annual awards for financial statements, spent some time examining corporate responsibility accounting.

If you look over the history of the Canadian chartered banks in terms of accounting, they have not been in the forefront of disclosure. There has been a certain reluctance there to give

[Traduction]

ce moment à la plantation des récoltes et luttent contre les feux de forêts ou contre la sécheresse dans l'ouest du Canada. Ils espéraient que nous réussirions à vous transmettre leur point de vue. Merci.

**Le président:** Nous recevons maintenant le groupe de travail sur les Églises et la responsabilité des sociétés. D'abord, M. Bill Davis, trésorier de l'Église unie du Canada; Sœur M. L. Cranston, de la *Catholic Religious Conference of Ontario* et M. G. Digiaco, membre du groupe de travail et membre de la paroisse d'Ottawa. M. Davis, prenez-vous la parole le premier? Avez-vous une déclaration préliminaire à faire?

**M. Bill Davis, trésorier, Église Unie du Canada:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Dans ce cas, vous avez la parole.

**M. Davis:** Monsieur le président, les membres du comité ont des copies du mémoire. J'aimerais dire quelques mots au sujet du groupe de travail et au sujet du mémoire. J'aimerais d'abord vous faire part de notre satisfaction d'avoir pu comparaître devant ce comité.

Le groupe de travail, comme vous le savez, n'est pas un organisme chargé d'élaborer des politiques. Nous jouons un rôle de coordination au nom des principales confessions. Comme vous l'avez vu au moment des présentations, il y a ici aujourd'hui des représentants de l'Église catholique romaine et de l'Église Unie du Canada. Le groupe de travail comprend aussi des membres des Églises anglicane, luthérienne et presbytérienne ainsi que certains représentants de l'Église baptiste. Le mémoire qui vous est présenté est endossé par ces confessions.

D'après ce document, les prêts internationaux, à savoir les prêts consentis à des pays tels que l'Argentine, l'Inde et la Russie sont d'un grand intérêt tant pour les actionnaires, qui sont propriétaires des banques, que pour le public, en ce qui a trait à l'appréciation du risque et à la nationalité des sociétés. L'amendement que nous avons diffusé précédemment permettrait de créer une procédure simple de compte rendu qui faciliterait l'accès à de tels renseignements.

En tant que membre du Toronto Society of Financial Analysts, et à titre d'expert-comptable, je pratique depuis suffisamment longtemps pour être au fait du vieux débat relatif à la divulgation de renseignements de la part des sociétés et je puis affirmer que depuis 20 ans il y a eu beaucoup de changement à cet égard. De nombreuses sociétés procèdent à une ventilation par catégorie de produits ou par pays; de la sorte, un analyste financier peut avoir une bonne idée de la situation et se fier aux données de l'état financier.

Depuis quelques années, la question de la responsabilité sociale des sociétés soulève beaucoup d'intérêt et les états financiers annuels pertinents contiennent diverses formules de déclaration. De fait, le *Financial Post* a, relativement aux prix qu'il accorde chaque année pour les états financiers, consacré un certain temps à l'examen de la comptabilité nominative des sociétés.

Pour ce qui est des antécédents des banques à charte au Canada, au chapitre de la comptabilité, ces institutions ne sont pas à l'avant-garde de la divulgation des renseignements. Elles



[Text]

out information. It is only recently that one can look at rest and relief accounts to try to work one's way through that maze to figure out what it is the banks have experienced by the way of losses on loans. It is a little easier now than it used to be, but it has been very slow coming. It is only in the past two years, I guess, that we have seen the banks break down foreign currency loans by regions. I think the Toronto Dominion Bank did that two years ago, and that was the beginning. So, what we are concerned about is that the Bank Act only comes up for revision every 10 years.

**Senator Laird:** Or longer.

**Mr. Davis:** Give or take a few years.

**The Chairman:** Mr. Davis, might I make an interjection? I would say, based on my experience in dealing with the Bank Act, that we have been at it since 1976. We do not feel that we have wasted our time, but many things have intervened, such as two dissolutions of Parliament, such as two different occasions where a bill on the order paper died because there was a new session of Parliament. That is a four-year delay. You would not want to face that sort of thing every time, would you?

**Mr. Davis:** I do not think any of us would.

**The Chairman:** Then don't let us regret that it comes up only once in 10 years. Let us do the best we can when we get a chance to do some work on it.

**Mr. Davis:** What I am suggesting is that that gives us a little sense of urgency. If we are going to address the problem, we will not get another kick at this for quite a while.

**The Chairman:** May I state what I think is a summary of what your brief says—that is, the bank bill should be so amended that the chartered banks will be required to make public disclosure of their loans to foreign governments. Is that right?

**Mr. Davis:** That is absolutely correct.

**The Chairman:** The basis for that, I think you say, is that your concern is by reason of questions of, and your appreciation of, corporate social responsibility based on church policies of the participating denominations. Is that correct?

**Mr. Davis:** Yes. We are representing churches, so I do not pretend to speak for anyone else. I do not think a whole move to further disclosure would be of as much interest to other parties as it is to churches.

**The Chairman:** You represent some of the denominations, yet you have not sought the views of any of the other denominations.

**Mr. Davis:** That is correct.

**The Chairman:** You know, of course, that the Inspector General of Banks does have furnished to him all of the information in connection with the operation of chartered banks, even including information of this kind.

[Traduction]

ont fait preuve de beaucoup d'hésitation à cet égard. Ce n'est que depuis peu qu'il est possible de vérifier en toute quiétude leurs relevés et d'analyser tout ce fouillis de données pour établir les pertes qu'elles ont en matière de prêts. Cette tâche est maintenant plus facilement réalisable, mais il a fallu beaucoup de temps pour en arriver là. Sauf erreur, les banques ne procèdent que depuis deux ans à une ventilation par région de leurs prêts à des pays étrangers. La banque Toronto-Dominion a été la première à le faire il y a deux ans. En fait, nous nous inquiétons de ce que la Loi sur les banques ne fasse l'objet d'une révision qu'une fois tous les dix ans.

**Le sénateur Laird:** Ou davantage.

**M. Davis:** Plus ou moins.

**Le président:** M. Davis, puis-je faire une remarque? Fort de mon expérience relativement à la Loi sur les banques, je puis affirmer que sa révision est en cours depuis 1976. Nous n'estimons pas avoir perdu notre temps, mais de nombreux événements sont survenus, notamment la dissolution des chambres à deux reprises et le fait que le projet de loi ait, aussi expiré deux fois au Feuilleton. La révision de la loi est en retard de 4 ans. Vous n'aimeriez certainement pas affronter ce genre de chose chaque fois, n'est-ce pas?

**M. Davis:** A mon avis, personne ne le voudrait.

**Le président:** Alors ne nous faites pas déplorer que la Loi sur les banques ne soit remaniée que tous les 10 ans. Nous devons essayer de perfectionner la loi le plus possible quand nous en avons la chance.

**M. Davis:** Ce que je veux dire, c'est que cette révision décennale nous donne un certain sens de l'urgence. Nous devons faire face au problème, sinon, nous ne pourrions pas le régler d'ici longtemps.

**Le président:** Permettez-moi de résumer votre mémoire: le projet de loi sur les banques devrait être modifié pour obliger les banques à charte à divulguer les prêts qu'elles consentent aux gouvernements étrangers. Est-ce exact?

**M. Davis:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Votre évaluation de la responsabilité sociale des entreprises se fonde sur les principes religieux des groupes que vous représentez. Est-ce vrai?

**M. Davis:** Oui. Nous représentons des églises; par conséquent, je ne prétends pas parler au nom d'autres groupes d'intérêt. D'ailleurs, je ne crois pas que ces autres groupes d'intérêt seraient aussi intéressés que ne le sont les églises à une plus grande divulgation.

**Le président:** Vous représentez certains groupes religieux, mais vous n'avez pas cherché à connaître l'opinion de certains des autres groupes.

**M. Davis:** Vous avez raison.

**Le président:** Vous savez, bien sûr, que l'Inspecteur général des banques reçoit tous les renseignements se rapportant à l'exploitation des banques à charte, même les renseignements dont vous parlez.

[Text]

**Mr. Davis:** That is correct, and—

**The Chairman:** Wait a minute. You know that that is basic. Further, the Inspector General's obligation is to report to his minister, and the minister has the responsibility of what more he does with it. In other words, it gets to the attention of the government. That is what happens now, do you agree?

**Mr. Davis:** I would accept your description. I believe that is correct.

**The Chairman:** What more do you want?

**Mr. Davis:** The information in the hands of the government is of very little help to the shareholder or to the depositor.

**The Chairman:** Is the corporate responsibility based on church policies, and does that involve concern that the shareholder gets all the information as well as the Corporate Taskforce itself?

**Mr. Davis:** Yes, I think that is part of the accountability of the bank.

**The Chairman:** We have not had any shareholders in the past who have come before the committee complaining or asking about this. I can say from past experience, since I was also in this position when the 1967 Bank Act came in, that that did not happen. I recall that no shareholders appeared before the committee then. Having been present as a senator during the 1954 decennial revision of the Bank Act, no shareholders appeared to state they were not getting enough information.

**Mr. Davis:** Well, you have a shareholder here today.

**The Chairman:** That is fine.

**Senator Connolly:** But you also represent many depositors.

**Mr. Davis:** Yes. The distinction between a shareholder and a depositor is that the shareholder is obviously an owner and a depositor has an asset in the bank. However, both of them have, to use a church phrase, a stewardship interest. It is their assets that the bank is administering, be they deposits or shared capital. I think they both have a legitimate reason to be interested in what is done with that asset.

**Senator Laird:** That is a matter for exposure on a wide scale through the media. That is really what you are asking.

**Mr. Davis:** If you look at our amendment, we are not suggesting wide-scale exposure; we are suggesting an annual report.

**The Chairman:** An annual report of what?

**Mr. Davis:** A simple publishing of those loans on a schedule by the responsible authority in the *Canada Gazette*. The amendment sets that out.

**Senator Cook:** I am not criticizing your point of view, but are you really not saying that the shareholders and depositors should be concerned, because up to today, as the chairman said, shareholders and depositors have shown very little concern?

**Mr. Davis:** I would say there is probably a great deal more concern than you might be aware of in the hearings on the

[Traduction]

**M. Davis:** Oui, je le sais, et . . .

**Le président:** Un instant. Vous êtes au courant de cette obligation fondamentale qu'ont les banquiers. En outre, l'Inspecteur général est comptable à son ministre et le ministre est responsable. Autrement dit, c'est porté à l'attention du gouvernement. C'est ainsi que cela se passe, n'est-ce pas?

**M. Davis:** J'en conviens. Vous avez tout à fait raison.

**Le président:** Que voulez-vous de plus?

**M. Davis:** L'information dont dispose le gouvernement n'est utile ni à l'actionnaire, ni au déposant.

**Le président:** La responsabilité de l'entreprise se fonde-t-elle sur des principes religieux et se soucie-t-on que l'actionnaire comme le groupe de travail reçoive tous les renseignements?

**M. Davis:** Oui, je crois que cela fait partie des responsabilités de la banque.

**Le président:** Le Comité n'a pas entendu les témoignages d'actionnaires. Je parle d'expérience, puisque j'étais également président du comité d'étude de la Loi de 1967 sur les banques; aucun actionnaire ne s'est présenté. Ayant siégé à titre de sénateur pour la révision de 1954 de la Loi sur les banques, je peux également vous dire qu'aucun actionnaire n'est venu se plaindre du manque d'information.

**M. Davis:** Et bien, vous avez un actionnaire ici aujourd'hui.

**Le président:** Bravo!

**Le sénateur Connolly:** Mais vous représentez également de nombreux déposants.

**M. Davis:** Oui. Il y a une différence entre un actionnaire et un déposant, l'actionnaire est propriétaire et le déposant détient un avoir à la banque. Cependant, tous les deux ont les mêmes intérêts. Que ce soit sous forme de dépôt ou de capital-actions, c'est leurs avoirs qu'administre la banque. Je crois qu'ils sont tous deux justifiés de s'intéresser à ce qui est fait de cet argent.

**Le sénateur Laird:** Ce que vous voulez, c'est une divulgation par les médias.

**M. Davis:** Si vous vous reportez à notre modification, nous ne recommandons pas une vaste divulgation; nous proposons un rapport annuel.

**Le président:** Un rapport annuel de quoi?

**M. Davis:** Un simple état de ces prêts publié par l'administration responsable dans la *Gazette du Canada*. Voilà ce que nous proposons.

**Le sénateur Cook:** Je ne critique pas votre opinion, mais n'êtes-vous pas en train de dire que les actionnaires et les déposants devraient être intéressés, parce que jusqu'à maintenant, comme l'a dit le président, ils n'ont montré que peu d'intérêt?

**M. Davis:** Je dirais qu'ils sont probablement beaucoup plus intéressés que ce qu'il vous est donné de percevoir pendant vos



[Text]

Bank Act. We could give you a list of illustrations of depositor concern across the church, if nowhere else. Even Senator Forsey appeared at the annual meetings of two banks two years ago to raise questions as a shareholder and as a depositor. He had personal concerns, and there were lots of them. We could document some of those concerns. I am quite sure they are out there.

**Senator Cook:** There are thousands upon thousands of shareholders and depositors, and, as I say, I am not debating or arguing the point with you, but it seems to me that as shareholders and depositors they have shown very little interest. The church has shown a laudable interest, but the shareholders and depositors for whom you seek to speak have shown very little interest.

**Mr. Davis:** If I could illustrate this by way of a brief story, when we first approached the Bank of Montreal regarding this matter, the chairman at the time, Mr. McNeil, indicated to us that, as far as he was concerned, this was not a particularly burning issue and that we, as church representatives, were really only a handful of people from national offices. He said he would be interested when the thing became a little more widespread.

At his annual meeting about two years later, I think around 1978, he told the churches, when we raised this issue on the floor with him, to please tell all of our people to stop writing letters to the local branch managers and that this had become quite a hassle and quite a nuisance. I can only conclude from that that there is some interest.

**Senator Connolly:** The very fact that you are here, I think, is an indication of the interest, if not on the part of shareholders, then at least on the part of depositors, because the denominations which you represent are large denominations. All or most of these people use banks at one time or another.

I do not think we can question the validity of the representations you make on the ground that you may not have a very big constituency. I think you have a large constituency. The question is whether or not there is any useful purpose to be served by the banks providing the kind of information you seek to have disclosed in your policy recommendations on page 7 of your brief. If you would direct your attention to that, we might make some progress.

**Mr. Davis:** You are raising, then, the question of what would happen to this information or of what use this information would be?

**Senator Connolly:** I am wondering what effect the disclosure of the information might have. Are you saying that if a certain bank discloses that it has made a loan to an agency of the Government of South Africa, the depositors of that bank who belong to the denominations you represent might then withdraw their funds from that bank and discontinue doing business with it?

**Mr. Davis:** It would be up to each depositor to make that decision. I do not think we would be telling people where to do

[Traduction]

délibérations sur la Loi sur les banques. Nous pourrions vous donner bien des exemples prouvant l'intérêt des déposants de l'église. Même le sénateur Forsey a assisté, il y a deux ans, aux réunions annuelles de deux banques pour poser des questions en tant qu'actionnaire et déposant. Le sénateur Forsey s'intéressait personnellement à de nombreuses questions. Nous pourrions vous parler de bien des actionnaires et des déposants intéressés.

**Le sénateur Cook:** Il y a des milliers d'actionnaires et de déposants, et, comme je l'ai dit, ce n'est pas ce dont je discute avec vous; mais, il me semble qu'en tant qu'actionnaires et déposants, ils se sont montrés très peu intéressés. L'église a démontré un intérêt digne d'éloges, mais les actionnaires et les déposants pour qui vous semblez parler aujourd'hui se sont montrés très peu intéressés.

**M. Davis:** Vous me permettrez de vous donner un petit exemple. Lorsque nous avons communiqué avec la Banque de Montréal à ce sujet, le président, M. McNeil, nous a fait savoir que, personnellement, il ne considérerait pas cette question comme étant urgente et que nous, les représentants de groupes religieux, n'étions en réalité que les représentants de bureaux nationaux. Il nous avait dit qu'il s'intéresserait à la question si elle devenait plus d'actualité.

À la réunion annuelle qui s'est tenue deux ans plus tard je crois, en 1978, lorsque nous avons soulevé la question, il a prié les groupes religieux, de bien vouloir demander à tous les fidèles d'arrêter d'écrire aux directeurs des succursales locales, parce qu'ils n'ont rien à voir avec cette question et que toutes ces lettres devenaient embarrassantes. Je ne peux qu'en conclure que certains s'intéressent à la question.

**Le sénateur Connolly:** Je crois que le simple fait que vous soyez ici démontre l'intérêt, sinon des actionnaires, du moins des déposants, parce que les groupes religieux que vous représentez comptent de nombreux fidèles. La majorité de ces personnes, sinon toutes, ont recours à un moment ou à un autre aux services d'une banque.

Je ne crois pas que nous puissions remettre en question la validité de vos opinions pour la simple raison que vous ne représentez pas un grand nombre de personnes; bien au contraire. Il s'agit de savoir s'il serait utile que les banques divulguent l'information dont vous faites mention à la page 7 de votre mémoire. La discussion pourrait avancer si nous nous attachions à cette question.

**M. Davis:** Par conséquent vous vous demandez ce qu'il adviendrait de cette information ou à quoi elle servirait?

**Le sénateur Connolly:** Je me demande quel incidence aura la divulgation de l'information. Si une banque divulgue un prêt consenti à un organisme public de l'Afrique du sud, pensez-vous que les déposants à cette banque qui font partie des groupes religieux que vous représentez pourraient retirer leurs fonds et cesser de faire affaire avec la banque?

**M. Davis:** La décision reviendrait à chaque déposant. Je ne crois pas que nous puissions dire aux gens avec quelle banque

[Text]

their banking. As a depositor, I have an obligation to be aware of what the bank does with its money. If the bank does something I am not happy about, I then have certain options, one of which is to withdraw any funds I may have on deposit with that bank. If I live in a small town, I may not have that option. If I live in a small town, I may not have any option, but at least I can go and express myself to the bank manager. With the knowledge of the loan, I can at least address the issue from the basis of some fact, without having to guess or scramble around for information.

I might say, this kind of knowledge is available if you have the time and the money to chase it down. There are investment services around the world which ferret out this information from various sources; but for an ordinary depositor to do so would be a tremendous effort. The fact that these organizations would have it and the shareholders would not does seem a bit strange. It is not as though we are asking for something that is not available somewhere. Some of the banks provide more information than others, and we could go with that at some length, too. It seems to us to be a relatively simple reporting procedure and one which would serve everybody well.

**Senator Connolly:** Do you not think, though, that it could be misleading? I am not taking issue with what you are trying to achieve, but the disclosure by a bank that it lent a certain amount of money to the government of Iran could be misleading in that the funds involved could have gone to some agency in Iran which was involved in some very worthwhile charitable work. Notwithstanding that, it may appear as though it was going to the revolutionaries in Iran who have caused all of the trouble and have done so much damage.

The same could be said of loans to South Africa—and perhaps it is more likely to be a worthy project in South Africa. A depositor who takes violent objection to the apartheid policy in South Africa still wants to get the best interest he can on the moneys he has on deposit, and if there is a provident loan made in South Africa, not to an agency that is promoting apartheid but to some agency that might be doing legitimate business in that country, what then would be your position? The simple disclosure of such loans without specific details may result in some injustice being done to the bank making that loan.

**Mr. Davis:** There are a good many questions wrapped up in that statement, senator. Iran and Nicaragua are two very good examples of high-risk situations in which it would have been very helpful to investors to have had some sense of which banks were involved in which countries and I think South Africa is becoming such a high-risk situation. In terms of what a depositor does, each depositor has to make that decision.

From a church point of view, our process has been to discuss these matters with the management of the various banks, and some have been much more open than others. In the case of the Toronto-Dominion, for instance, we were provided with all of the details of the loan in question and we discussed it at great length with them, and they came to the conclusion, after studying the material that we presented and after some meetings, that they would not renew that loan, and they have made

[Traduction]

ils doivent faire affaire. En tant que déposant, je me dois de savoir ce que fait la banque de mon argent. Si je ne suis pas satisfait de ce qu'elle en fait, j'ai certains choix dont l'un serait de retirer les fonds que j'ai déposés à cette banque. Si je demeure dans une petite ville, je n'ai peut-être pas ce choix, mais au moins je peux aller parler au directeur de la succursale. Connaissant la destination du prêt, je peux au moins discuter de la question sans avoir à jouer aux devinettes ou à chercher des renseignements.

Avec suffisamment de temps et d'argent on peut connaître ce genre d'information. Il existe des services d'investissement qui recueillent ces renseignements de différentes sources; cependant, un petit déposant aurait à fournir un effort considérable pour être informé à ce sujet. Il me semble quelque peu étrange que ces services, et non l'actionnaire, disposent de ces renseignements. Nous ne vous demandons pas quelque chose qui n'est pas disponible. Certaines banques donnent plus de renseignements que d'autres, et là encore, nous pourrions en discuter longtemps. Cela nous apparaît comme étant un mode de divulgation relativement simple qui serait utile à tous.

**Le sénateur Connolly:** Ne croyez-vous pas, cependant, qu'il pourrait induire en erreur? Je ne conteste pas ce que vous dites, mais on pourrait se tromper sur la signification d'un prêt consenti à l'Iran par une banque, en supposant que ce montant pourrait avoir été versé à un organisme de ce pays participant à des œuvres de charité très louables. En dépit de ce fait, certains pourraient croire que cet argent est destiné au groupe de révolutionnaires iraniens qui ont causé tous ces problèmes et ont fait tant de tort.

On pourrait dire la même chose des prêts consentis à l'Afrique du Sud, et peut-être y a-t-il plus de chances qu'il s'agisse d'un projet honorable dans ce pays. Un déposant qui s'oppose violemment à la politique d'apartheid en Afrique du Sud veut tout de même obtenir le meilleur taux d'intérêt sur l'argent qu'il dépose, et si un prêt de prévoyance est consenti en Afrique du Sud, non à un organisme favorisant l'apartheid, mais à un organisme participant à des activités fort légitimes dans ce pays, quelle serait alors votre position? La simple divulgation du consentement de tels prêts sans autres détails peut causer une injustice à la banque en cause.

**M. Davis:** Cette déclaration comporte un nombre considérable de questions, Monsieur le sénateur. L'Iran et le Nicaragua illustrent bien des situations à risque élevé, où les investisseurs auraient été très heureux de savoir quelle banque opérait dans quel pays, et je crois que l'Afrique du Sud se trouvera bientôt dans la même situation. Quant aux déposants, c'est à chacun d'entre eux de prendre cette décision.

Quant à l'Église, elle a discuté de ces questions avec la direction des différentes banques, et certaines se sont montrées beaucoup plus ouvertes que d'autres. Ainsi, la Toronto-Dominion nous a présenté tous les aspects entourant le prêt en question et nous en avons discuté longuement avec ses représentants, et après avoir étudié les documents que nous leur avons présentés et après quelques réunions, ils ont conclu qu'ils ne renouvelleraient pas ce prêt, et ils ont même fait une



[Text]

a policy statement on that. Another bank might not have come to that conclusion.

**Senator Connolly:** Would you suppose that their reason for terminating a loan was a banking reason, or was it as a result of some reason that may have emanated from the group that you represented?

**Mr. Davis:** I think the bank would have to tell you that. There are a number of possibilities, one of which is that the bank simply gets tired of being hassled about it and gets worn down. Another is that there is evolving public opinion about a situation, and they may feel they do not want to be on the wrong side of an issue.

**Senator Connolly:** It may be a public relations reason as opposed to a pure banking reason.

**Mr. Davis:** It may be. One would like to think that it was an ethical decision and one reached after looking at all aspects of it, but they would have to answer that themselves.

**Senator Hays:** Mr. Davis, aren't you asking the committee to give some consideration to changing the terms of reference under which banks act? The job of banks is to loan money, and such loans are to be made on a sound, economic basis. It seems to me that if we erode the position of the banks too much in this regard, we hurt the very people we are trying to help.

If I may make an observation, Mr. Chairman, I remember spending some time in Kenya. I went on one of those cheap safaris where you travel by Landrover. Two miles ahead of me there were people travelling by bus, which was somewhat cheaper than the safari I was on, and four miles farther on they had the whole bit with the elephants, the people carrying the tents and so on, but we were all going to the same place and we all got there.

On two occasions I was accosted and stopped by Masai—you know, those great big, husky fellows who live on blood and milk and carry spears. I was a pretty big target. I knew there was no use running, but the fellow who was driving my Landrover was a Kikuyu. The person I had looking after me was a Masai. He had a gun and was protecting me. Those two tribes don't get along too well, as you know, but he asked me to go to his or his father's kraal. He had 13 wives and 82 children, and I never saw a fellow so happy in my life. I was wondering why any Christian would want to go over there and change those people, because they had already established Heaven, as far as I was concerned.

So I wonder why you would want to interfere with the Bank Act on disclosure, suggesting that you would be unhappy if Canada lent money to somebody in Nicaragua, or South Africa, or Mozambique, or wherever.

**Mr. Davis:** I am delighted with your definition of "Heaven". We will take that one back.

[Traduction]

déclaration de leur politique à ce sujet. Une autre banque n'en serait peut-être pas venue à cette conclusion.

**Le sénateur Connolly:** À votre avis, est-ce la banque ou le groupe que vous représentiez qui a causé l'annulation du prêt?

**M. Davis:** Je crois que c'est la banque qui pourrait vous le dire. Il existe de nombreuses possibilités; par exemple, il arrive que la banque se lasse d'être dérangée à ce sujet. Par ailleurs, il faut tenir compte de l'opinion que se fait le public d'une situation et, dans ce cas, la banque ne veut peut-être pas qu'il condamne sa décision.

**Le sénateur Connolly:** Il s'agit peut-être là d'une raison reliée aux relations publiques et non aux banques.

**M. Davis:** C'est possible. On aimerait penser qu'il s'agit d'une décision prise après une étude approfondie de la question, mais c'est à elles-mêmes d'y répondre.

**Le sénateur Hays:** Monsieur Davis, demandez-vous au Comité de songer à changer le mandat en vertu duquel la banque opère? Le rôle des banques est de prêter de l'argent, et de tels prêts doivent être consentis sur une base économique solide. Mais je crois que si nous attaquons un peu trop la position prise par les banques à cet égard, nous portons atteinte à ceux-là mêmes que nous essayons d'aider.

Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais faire un commentaire à ce sujet. Je me souviens d'avoir participé à l'un de ces safaris populaires au Kenya où l'on voyage en Landrover. À deux milles plus loin de nous se trouvaient des gens voyageant en autobus, ce qui était considérablement moins cher que le safari auquel je prenais part, et quatre milles plus loin se trouvaient des gens voyageant avec des éléphants et transportant des tentes. Mais nous allions tous au même endroit et nous nous sommes tous rendus.

À deux reprises j'ai été abordé et arrêté par un Masai, vous savez, ces types costauds qui vivent de lait et de sang et qui transportent des lances. J'étais une cible assez importante. Je savais qu'il ne servirait à rien de courir, mais l'homme qui conduisait mon Landrover était un Kikuyu. Celui qui s'occupait de moi était un Masai; il avait une carabine et me protégeait. Comme vous le savez, ces deux tribus ne sont pas en très bons termes. Mais il m'a demandé d'aller à son kraal ou au kraal de son père. Il avait 13 femmes et 82 enfants et jamais ai-je vu un homme aussi heureux de ma vie. Je me demandais pourquoi un Chrétien voudrait se rendre dans ce pays et changer ces gens, parce qu'à mon avis, ils ont déjà découvert le paradis.

Je me demande donc pourquoi vous voudriez apporter des changements aux dispositions de la Loi sur les banques concernant la divulgation, en laissant entendre que vous ne seriez pas très heureux de voir le Canada prêter de l'argent à quelqu'un au Nicaragua ou en Afrique du Sud ou au Mozambique ou ailleurs.

**M. Davis:** Votre définition du paradis m'a enchanté. Nous allons la retenir.

## [Text]

On the question of changing the conditions, if you were to talk to any of the major Canadian chartered banks, I am sure they would be quite forthright in saying that their corporate citizenship takes part in their lending decision-making. That has been true for a number of years. We are not introducing anything brand new. In the spring of 1977 the Royal Bank, in its first quarterly earnings report, published a statement of how they factored corporate responsibility into their international lending decision-making. It is there and it is a significant part of it, as far as they are concerned. The other banks would agree with that, I think. We are not introducing some new factor into the thing that will cost them a bundle of money.

**Senator Connolly:** When you say "corporate decision", you include there the ethical aspect as well?

**Mr. Davis:** I think they do, and we welcome that.

**Senator Connolly:** It is hard to draw the line.

**Senator McIlraith:** Mr. Davis, I am concerned about one thing. You are here representing a coalition of the major Canadian churches, and in the course of your brief you pick out a couple of countries—for example, Chile and South Africa. Dealing with South Africa, I can say that I spent a little time working on some of the problems there and some of the things we regard as offensive in an ethical way. You use South Africa as an example to support your case of why there should be bank disclosure of loans there in the form which you prescribe.

I have found some real concern in examining some of the activities of government there that are quite good in some respects. I am not dealing now with certain of the apartheid laws, which are disappearing rather quickly, but I had occasion to study such things as the birth rate and the population growth in that country and the problems arising therefrom. There is a considerable body of opinion that holds the view that the major hope for the betterment of conditions among the blacks rests on the development of that economy to produce at an ever-increasing rate to meet the rapid population growth which is, according to our standards, very rapid indeed among the blacks. There is also the complexity of the problem of the tribal animosities and the duty to kill membership in the other tribes, and so on.

They hold the view that maybe our policy was relatively shortsighted, the one of the federal government you quote or refer to with apparent approval here. On the ground that because we are offended—properly so—with certain rules or laws or conduct, if you like, affecting human rights and human dignity and that sort of thing, you are arguing that we should interfere, apparently, with the banks' judgment on making those loans, or influence their judgment on making loans in that country.

I ask you if that is a proper function of the church. For instance, I have seen the meeting of the two oceans there, and I know its significance in the question of shipping and its

## [Traduction]

Pour ce qui est de changer ces conditions, je suis sûr que, si vous vous adressiez à n'importe laquelle des principales banques à charte canadiennes, elles n'hésiteraient pas à vous dire que leur aspect corporatif est lié à leurs prises de décisions en matière de prêts, et il y a déjà bon nombre d'années que ce phénomène existe. Cela n'est rien de nouveau. Au printemps 1977, dans son premier état trimestriel des pertes et profits, la Banque Royale a fait paraître un rapport expliquant de quelle façon elle avait intégré sa responsabilité de société à ses prises de décisions en matière de prêts à l'échelle internationale. C'est ainsi que se présentent les choses et, selon la banque, cette responsabilité y compte pour beaucoup. Je crois que les autres banques seraient du même avis. Nous ne voulons pas introduire un nouveau facteur qui leur coûtera des gros montants.

**Le sénateur Connolly:** Ainsi, cette «décision de société» comprend aussi l'aspect déontologique.

**M. Davis:** Je crois que oui, et nous sommes d'accord sur ce point.

**Le sénateur Connolly:** Il est difficile de trancher la question.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur Davis, une question m'intéresse: vous représentez aujourd'hui un coalition des principales églises canadiennes, et au cours de votre exposé, vous mentionnez des pays tels que le Chili et l'Afrique du Sud. J'ai déjà étudié certains des problèmes concernant ce dernier pays et certaines questions que nous considérons choquantes au point de vue moral. Vous mentionnez l'Afrique du Sud pour justifier la raison pour laquelle les banques devraient divulguer les prêts consentis de cette façon.

J'ai relevé des points très intéressants en étudiant certaines des activités de ce gouvernement qui sont louables à certains égards. Je n'aborderai pas ici certaines des lois sur l'apartheid, qui sont d'ailleurs en train de disparaître assez rapidement, mais j'ai eu l'occasion d'étudier des questions telles que le taux de natalité et la croissance démographique dans ce pays, ainsi que les problèmes qui en découlent. Plusieurs semblent croire que la meilleure façon d'améliorer les conditions chez les Noirs est de développer leur économie de façon à produire à un taux sans cesse accru, de façon à faire face au taux rapide de croissance démographique qui, selon nos normes, est très rapide parmi les Noirs.

Signalons également le sentiment d'animosité qui existe entre les tribus, qui représente un problème fort complexe, et leur devoir de tuer des membres des autres tribus, et ainsi de suite.

On semble croire que notre politique aurait peut-être pu être plus éclairée, cette politique du gouvernement fédéral dont vous faites mention en semblant l'approuver. En soulevant le



## [Text]

control significance in the international field. Is it desirable that we destroy the country or have the banks step in and exercise that judgment and use the banks as a weapon to destroy the country? Or is that something that should be left to be achieved through the promulgation of better ideas, as you would say, by the Christian churches? Having such ideas adopted would bring about improvement in certain aspects that we all desire without tearing down the economic fabric.

There is a nice question there that is rather large. With great deference, I think it is not related to the question of the banks in their operations in the economic field.

**Senator Laird:** Before you answer that, Mr. Davis, as a member of the United Church I am precisely familiar with the attitude of Senator McIlraith, and I must say I subscribe to it.

**Mr. Davis:** You would not be the only member of the United Church to subscribe to it, sir.

I must admit that I should like to debate this at great length and go over the arguments, because we have heard these arguments before and have been through them with our people from South Africa. It is a fascinating question. I really do object to the word "destroy." The suggestion that what we are trying to do is to destroy something in South Africa is really not the point. Peaceful change is where we are at.

In a sense, however, it is counterproductive for you and me to get into a long discussion about South Africa. We used that as an illustration because we know it is an area of concern. I could equally talk about India and whether they are going to develop nuclear capacity and what our loans say about that; or South Korea, where there is a tremendous amount of unrest—and we might have different points of view about where the church ought to be in that process.

A lot of our thrust comes from missionaries and people who are there and from the local church in South Africa or from the local church in Korea.

I could go into this at some length, but the point of the brief is that, as Canadian citizens and as depositors, we are not neutral, we are not disinterested. We require the information to at least have an intelligent discussion with the banks about it. If we cannot get the information, then we are working to some extent in the dark, and it makes it very difficult to exercise any kind of sense of ownership or stewardship.

## [Traduction]

prétex te que nous sommes choqués, et avec raison, par certains règlements ou lois ou par une certaine conduite portant atteinte aux droits et à la dignité humaine, vous affirmez que nous devrions nous opposer à la décision des banques de consentir ces prêts ou influencer leurs décisions à ce sujet. Est-ce bien là un des rôles de l'Église? Par exemple, j'ai examiné la question de la réunion des deux océans et je sais ce qu'elle signifie en termes de transport et de contrôle dans le secteur international. Souhaitons-nous détruire le pays ou avoir les banques intervenir et exercer leur jugement et nous servir des banques pour détruire le pays? Ou cela devrait-il être réalisé par la promulgation d'idéaux plus élevés par les églises chrétiennes? L'adoption de tels idéaux apporterait une certaine amélioration que nous désirons tous, sans que la structure économique soit détruite.

Voilà une question qui est plutôt étendue. Avec tout le respect que je vous dois, je ne crois pas qu'elle soit reliée à la question des banques pour ce qui est de leurs transactions dans le domaine économique.

**Le sénateur Laird:** Avant de répondre à cette question, monsieur Davis, en tant que membre de l'Église Unie, je connais bien l'attitude du sénateur McIlraith et je dois dire que je suis du même avis que lui à ce sujet.

**M. Davis:** Vous ne seriez pas la seule personne appartenant à l'Église Unie à approuver cette attitude, Monsieur.

Je dois dire que j'aimerais discuter longuement de cette question et examiner les opinions exprimées à ce sujet parce que nous les avons déjà entendues et j'en ai parlé avec nos représentants de l'Afrique du Sud. C'est une question fascinante. Je m'oppose fermement à l'utilisation du terme «détruire». L'idée que notre but est de détruire quelque chose en Afrique du Sud, là n'est pas la question. Nous sommes pour un changement pacifique.

Dans un sens, cependant, il n'est pas très productif que vous et moi discutions longuement de l'Afrique du Sud. Nous n'avons fait que citer ce pays en exemple parce que nous savons qu'il s'agit là d'un secteur problème. Je pourrais également parler de l'Inde à savoir si son gouvernement a l'intention de mettre au point une industrie nucléaire et ce qu'il fait avec l'argent que nous lui prêtons; ou de la Corée du Sud où il y a énormément de malaises sociaux—et nous aurions peut-être alors des opinions différentes sur l'intervention de l'Église dans une telle situation.

Nous fondons beaucoup d'espoirs sur les missionnaires et les personnes qui sont actuellement en Afrique du Sud et nous comptons également sur l'Église locale de ce pays ainsi que sur celle de la Corée.

Je pourrais en discuter longuement, mais le point que j'ai voulu souligner dans le mémoire est que nous, en tant que citoyens canadiens et dépositaires, nous ne pouvons rester neutres, nous ne pouvons nous en désintéresser. Nous avons besoin de renseignements pour être au moins en mesure de discuter de façon intelligente avec la banque à ce sujet. Si nous ne pouvons obtenir les renseignements, nous travaillons alors à l'aveuglette dans une certaine mesure, et il est très difficile

[Text]

**Senator McIlraith:** I was not arguing the question with you; I was seeking information about the way you have related things in your brief.

**Mr. Davis:** Yes.

**Senator McIlraith:** That was my point.

**Mr. Davis:** We chose South Africa because it is a fairly topical sort of concern. It is the one that has come to the floor of the annual meetings of the banks most often. Others have come, too, but that is the one that seems to have been there most often. There are reasons for that.

**Senator McIlraith:** Can you explain to me whether, in choosing South Africa as an example, you considered the position of the Government of Malawi, where they point out that South Africa is their one hope for developing their country because that is where they can quickly get the repair parts for their industrial production? They cannot get those repair parts from Europe. I am not up to date on current numbers, but Malawi has labour going to South Africa and I have visited those camps to see how they are being fed and so on. They do not want that situation interfered with. They do not understand why we, at this distance, are trying to interfere with something when that interference will damage them. As you know, they are the most literate country of the whole 41 countries.

There are many complexities in the situation that have to be dealt with. There is a great conglomerate of complexities. How to analyse them and bring them into proper relationship is a difficult task. You have done it in a way that troubles me a little bit. You have jumped to simple conclusions, and that troubles me quite a little bit.

**Senator Connolly:** I think the presence of these people here today serves a useful purpose, however. What they point out is that there are considerations other than just return on money, other than just the economic problems, considerations that should influence Canadian banks in their foreign lending policies.

The fact that they have brought these considerations up during the revision of the Bank Act puts them before not only the banks but the people who supervise the banks, and such considerations may find their way into government policy. I would suspect that ultimately it will be necessary to rely on what the general attitude of government is in Canada to determine what countries should or should not be lent to. If there are countries that are not acceptable, whose policies are not acceptable to Canada, no doubt they will be put on a black list of some kind and perhaps we will not have any accredited representation there.

It may be necessary, however, to follow secular rather than religious standards in trying to apply a policy of this kind. But the fact that you have come here indicates that there are aspects of banking that are not just dollars and cents, and we are indebted to you for coming.

[Traduction]

d'exercer de quelque façon que ce soit notre rôle de propriétaire ou de trésorier.

**Le sénateur McIlraith:** Je ne contestais pas cette question, mais je cherchais à obtenir des renseignements sur la façon dont vous avez présenté les faits dans votre mémoire.

**M. Davis:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** Voilà où je voulais en venir.

**M. Davis:** Nous avons choisi l'Afrique du Sud parce qu'elle représente un problème assez typique. C'est le problème qui a été soulevé le plus souvent au cours des réunions annuelles des banques. D'autres l'ont été aussi, mais c'est celui-là qui semble avoir été discuté le plus souvent. Il y a des raisons pour cela.

**Le sénateur McIlraith:** Pouvez-vous me dire si, en choisissant l'Afrique du Sud comme exemple, vous avez tenu compte de la situation du gouvernement du Malawi qui insiste sur le fait que l'Afrique du Sud représente le seul espoir pour le développement de son pays étant donné qu'elle lui fournit rapidement les pièces de rechange pour sa production industrielle? Il ne peut obtenir ces pièces de rechange de l'Europe. Je n'ai pas de renseignements à jour sur leur nombre, mais le Malawi envoie de la main-d'œuvre en Afrique du Sud et j'ai visité ces camps pour voir comment ils sont alimentés et de quelle façon ils vivent. Ils ne veulent pas que l'on intervienne. Ils ne comprennent pas pourquoi nous essayons à distance d'intervenir dans une situation, ce qui pourrait leur causer du tort. Comme vous le savez, ce pays est le plus illettré de tous les 41 pays.

La situation dont nous devons traiter est très complexe. Il y a bien des problèmes compliqués. Comment les analyser et les replacer dans leur contexte représente une tâche difficile. Vous l'avez fait d'une façon qui me préoccupe un peu. Vous avez sauté aux conclusions et cela m'inquiète un peu.

**Le sénateur Connolly:** Je suis toutefois d'avis que la présence de ces témoins ici aujourd'hui est très utile. Ce qu'ils ont souligné c'est qu'il y a des aspects dont il faut tenir compte autres que la rentabilité ou les problèmes économiques, il s'agit de questions qui pourraient influencer les banques canadiennes dans leur politique de prêts à l'étranger.

Le seul fait d'avoir soulevé ces considérations pendant la révision de la Loi sur les banques les place non seulement au-dessus des banques, mais également au-dessus de ceux qui surveillent les banques; il serait peut-être possible d'intégrer ces considérations aux politiques gouvernementales. Je crois qu'en définitive, nous devons nous baser sur l'attitude générale du gouvernement canadien pour déterminer les pays auxquels des prêts pourront être consentis. Si les politiques d'un pays ne sont pas acceptables pour le Canada, ce pays devrait sûrement figurer sur une «liste noire» et il conviendrait peut-être que nous n'ayons pas de représentant accrédité dans ce pays.

Cependant, il peut être nécessaire d'appliquer une telle politique selon des principes laïques et non religieux. Mais votre présence ici démontre bien qu'il n'y a pas que des aspects monétaires à l'exploitation d'une banque. Nous vous remercions d'être venus.



[Text]

**The Chairman:** If I may summarize what I think you have been saying, Senator Connolly, there is in this brief great stress on the tremendously rapid economic growth of the Canadian chartered banks, and figures are quoted. In terms of these concentrations there is the question of the far-reaching social implications in Canada and abroad.

**Mr. Davis:** you have fastened on the two places, Canada and abroad; but when you start mentioning that you want full disclosure of foreign government loans, I am not sure just how directly that disclosure would relate to the implications of economic development in Canada that might interest you in turning to Canada as a place to direct those energies in the first instance.

**Mr. Davis:** There is no question that the churches have a lot of work to do in Canada, Mr. Chairman. There is no question about that.

May I just respond to the comment of Senator Connolly about the place where the decision ought to be made in line with the government? I was particularly pleased by the first statement that the Royal Bank issued on corporate responsibility in international lending, in which it said clearly that the government would tell the bank what the bank could not do, but that the bank would not hide behind the government in these kinds of decisions. The bank would also bring into play its own ethical judgments about what was the right thing to do in any given country.

I think there is that kind of dimension that I would like to see in the banks as well, simply saying, "Leave it to the government."

**Senator Cook:** Aren't a lot of these loans made out of the banks' foreign assets?

**Mr. Davis:** Yes.

**Senator Cook:** It is not really Canadian money that is involved.

**Mr. Davis:** Well, it is all relative. A bank does not exist without share capital or without deposits. It has to start somewhere.

**Senator Cook:** I just wondered how far you would throw the net.

**Mr. Davis:** It is not that I can trace the dollar from my deposit all the way through and find it ending up in Chile. It is more complicated than that. But without all Canadian depositors and share capital, we do not have a bank.

**The Chairman:** Mr. Davis, is it not a fact that Canadian banks operating abroad take on various forms as the laws of the countries may require? Do they not pretty well use their accumulated foreign assets in connection with their foreign operations, rather than leaning, except for their credit rating, on what they have in Canada?

**Mr. Davis:** That is the thrust of the question we are just dealing with.

**The Chairman:** Yes, and I am putting it in another form.

[Traduction]

**Le président:** Permettez-moi, sénateur Connolly, de résumer ce que vous avez dit. Dans le mémoire, on insiste fortement sur la croissance économique accélérée des banques à charte canadiennes et on donne des chiffres. Compte tenu de ces concentrations, on soulève la question des incidences sociales à long terme au Canada et à l'étranger.

Monsieur Davis, vous faites la distinction entre le Canada et l'étranger; cependant, lorsque vous abordez la question de la divulgation complète des prêts consentis aux gouvernements étrangers, je ne vois pas vraiment comment cette divulgation aurait une incidence directe sur la croissance économique du Canada; ce qui pourrait vous inciter à considérer le Canada comme premier endroit d'investissement.

**M. Davis:** Il ne fait pas de doute que les églises ont beaucoup à accomplir au Canada, monsieur le président. J'en conviens.

Permettez-moi de répondre à l'observation du sénateur Connolly quant à ce qui devrait être l'instance de décision du gouvernement. J'étais particulièrement content de voir le premier état financier qu'a publié la Banque Royale sur sa responsabilité dans les prêts internationaux, état dans lequel la banque disait clairement que le gouvernement lui disait ce qu'elle ne pouvait pas faire mais qu'elle ne se cachait pas derrière le gouvernement pour ce qui est de ses décisions. La banque doit également tenir compte de ses principes déontologiques en ce qui concerne ce qu'elle doit faire dans tel ou tel pays.

A mon avis, c'est ce genre de considération que j'aimerais que les banques aient, en disant tout simplement «laissons le gouvernement prendre la décision».

**Le sénateur Cook:** La majorité de ces prêts ne sont-ils pas faits à même les avoirs à l'étranger de la banque?

**M. Davis:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Par conséquent, ce n'est pas l'argent des Canadiens qui est prêté.

**M. Davis:** En fait, c'est relatif. Une banque sans capital-actions, ni dépôt ne peut pas exister. Les fonds doivent commencer à s'accumuler quelque part.

**Le sénateur Cook:** Je me demandais jusqu'où vous alliez.

**M. Davis:** Ce n'est pas que je veux savoir si le dollar que j'ai déposé s'est retrouvé au Chili. C'est plus compliqué. Mais sans tous les déposants canadiens et le capital-actions, vous ne pouvez pas avoir de banque.

**Le président:** Monsieur Davis, n'est-il pas vrai que les banques canadiennes qui font affaire à l'étranger se conforment aux lois des pays en cause? N'utilisent-elles pas leurs avoirs étrangers accumulés pour leur exploitation à l'étranger au lieu de se fier, sauf pour ce qui est de leur cote de crédit, sur ce qu'elles ont au Canada?

**M. Davis:** C'est précisément ce que nous cherchons à savoir.

**Le président:** Oui, et je la pose d'une autre manière.

[Text]

**Mr. Davis:** That is my understanding. Most of the foreign loans are done with currency generated elsewhere. That does not get the Canadian depositor or shareholder off the hook in terms of responsibility, however.

Mr. Chairman, I am conscious of the fact that I have two people with me and I have rather hogged the show. I wonder if either of them could be given a chance, if they have something to say.

**The Chairman:** If we do not get into repetition, and that is a risk, although the chairman has a gavel here to take care of that!

**Mr. Davis:** Thank you.

**Mr. Gordon Digiaco, Taskforce on the Churches and Corporate Responsibility:** I am Gordon Digiaco with the Roman Catholic Church. I just want to make one basic point. It has been recognized in the past in a number of government publications, and certainly elsewhere, that it is necessary for the healthy functioning of a democracy that its citizens have a sufficient amount of information to be able to judge the actions of its institutions. Among those institutions we have, of course, government and business. In that spirit, the Freedom of Information Act was brought forth first last year and again this year so that its citizens would be able to judge the actions of the government, and that bureaucracy would be accountable to the public. A couple of years ago the government issued its white paper called "The Way Ahead". It pointed out the fact that the size, power and complexity of institutions and organizations had increased enormously. That had been accompanied by a growing sense of alienation from, and mistrust of, big corporations, big labour and big governments. It went on to say that one way to rectify this was to make corporations and governments disclose more of the information they have. In addition, one of the most powerful cases that I have heard for more disclosure from corporations, particularly from the banks, has come from the Royal Commission on Corporate Concentration, which says:

We have come to this conclusion that more information be disclosed—

because we are convinced that openness is fundamental to confidence, and it would be in the public interest if there were more understanding of our major business enterprises. That is often lacking. We do not suggest that openness guarantees confidence, but we do think that lack of openness inhibits it.

It goes on to quote the Royal Bank as follows:

[Traduction]

**M. Davis:** C'est ce que je crois comprendre. La majeure partie des prêts consentis à l'étranger est effectuée avec de la monnaie étrangère. Cependant, cette situation ne règle pas le cas du déposant ou de l'actionnaire canadien dès le début, relativement à la responsabilité.

Monsieur le président, je suis conscient du fait qu'il y a deux autres témoins qui m'accompagnent et que je ne leur ai pas laissé l'occasion d'intervenir. Je me demande si l'on ne devrait pas leur en donner l'occasion, à condition qu'ils aient des commentaires à formuler.

**Le président:** Je suis d'accord, s'il n'y a pas de répétitions; et je crois que c'est un risque, bien que je dispose d'un marteau pour régler cette question.

**M. Davis:** Je vous remercie.

**M. Gordon Digiaco, groupe de travail sur les Églises et la responsabilité des sociétés:** Je m'appelle Gordon Digiaco et je fais partie de l'église catholique romaine. J'aimerais insister sur un point fondamental. Par le passé, de nombreuses publications publiques, ainsi que d'autres documents certainement, ont reconnu que le bon fonctionnement d'une démocratie exige que ses citoyens disposent de suffisamment d'informations pour juger les mesures prises par les institutions. Naturellement, le gouvernement et les entreprises commerciales font partie de ces institutions. A cet égard, le projet de loi sur l'accès à l'information a été présenté pour la première fois l'an dernier, et de nouveau cette année afin que les citoyens soient en mesure de juger les mesures prises par le gouvernement et que la bureaucratie soit comptable envers la population. Il y a quelques années, le gouvernement avait publié un livre blanc intitulé «La voie à suivre». Ce document soulignait que la taille, le pouvoir et la complexité des institutions et des organismes avaient augmenté considérablement et que cette augmentation s'était accompagnée d'un sentiment croissant d'aliénation face aux grandes sociétés, aux syndicats et gouvernements forts et d'une attitude de méfiance à leur égard. Une des solutions proposées dans ce document pour redresser cette situation était d'obliger les sociétés et les gouvernements à divulguer une plus grande partie des renseignements dont ils disposent. En outre, le rapport de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés constitue l'un des réquisitoires les plus énergiques que j'ai entendus pour que les sociétés et surtout les banques divulguent davantage de renseignements. Dans ce document, les commissaires ajoutent ce qui suit:

Nous avons recommandé de rendre publics plus de renseignements parce que...

nous estimons que la confiance se nourrit d'une attitude ouverte et franche et nous concluons qu'il y va de l'intérêt public que nos grandes entreprises prennent les moyens pour s'attirer toute l'estime et la confiance possibles. Or tel n'est souvent pas le cas. Nous ne prétendons pas qu'une attitude ouverte et franche soit un gage infaillible de confiance, mais nous pensons vraiment que le comportement contraire y fait obstacle.

Les commissaires poursuivent en citant les dirigeants de la Banque royale du Canada:



[Text]

"There is growing recognition that in the post-capitalist society which is now evolving, major corporations will have multiple responsibilities and multiple accountabilities. Fuller disclosure of information about all facets of corporate activity will be an inevitable concomitant of these developments".

**Senator Connolly:** Can you give us the page number of that report?

**Mr. Digiacomo:** Pages 322 and 323. It notes that Bankamerica Corporation in the United States voluntarily discloses all kinds of information, much more than what we are seeking in the Bank Act. It points to that bank quite approvingly.

**Sister M. L. Cranston, Catholic Religious Conference of Ontario:** Mr. Chairman, I do not have too much more to add. I would like to make a couple of comments in terms of whether or not shareholders are interested. There are 60,000 religious in Canada. We run some of the major institutions, hospitals, schools and colleges. There is a very keen interest at that level in terms of shareholder interest in the issue. I mention that because we sometimes think there are just a few people involved. We also have a good influence in terms of education and bringing it down to another level.

Another point arose when we were talking about why we choose countries such as South Africa and Chile. With regard to Chile, I know that part of the reason for the action came from the Roman Catholic Church in Chile asking us to take action. We are working with the Chileans. We did not choose Chile out of a hat, but rather because we had been asked by Chile to take action, through the conference that you probably heard about when the Pope was in Mexico. A lot of our action in terms of Latin America originates from people down there asking us to take action.

**Senator Hays:** How much money did you send down to Chile?

**Sister Cranston:** I do not know the answer to that.

**Senator Hays:** I thought that from the point of view of disclosure you may have had the figure.

**Sister Cranston:** I do not know the answer to that.

**The Chairman:** Are there any further questions? If not, I would thank the witnesses.

Before the committee departs, I should explain that there will not be a committee meeting on Thursday morning. Next Tuesday we shall meet at 10 a.m., when we shall have before us the bankruptcy bill. There will be representatives from the CAs and the Canadian Bar Association. That meeting should take all morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

«Il est de plus en plus reconnu que dans la société post-capitaliste vers laquelle nous évoluons, les grandes corporations auront de multiples responsabilités et obligations. Une divulgation plus complète de l'information touchant tous les aspects des affaires des compagnies accompagnera inévitablement cette évolution.»

**Le sénateur Connolly:** Pouvez-vous nous donner le numéro de la page de ce rapport?

**M. Digiacomo:** Il s'agit de la page 364. La Commission fait remarquer que la Bankamerica Corporation des États-Unis divulgue volontairement une foule de renseignements, ce qui constitue beaucoup plus que ce que préconise la Loi sur les banques. Elle se réfère à cette banque sur un ton approuvateur.

**Sœur M. L. Cranston, Catholic Religious Conference of Ontario:** Monsieur le président je n'ai pas beaucoup d'autres commentaires à ajouter. J'aimerais formuler quelques observations en ce qui concerne la question suivante: les actionnaires sont-ils oui ou non intéressés? Il y a 60 000 religieuses au Canada. Nous nous occupons des institutions les plus importantes comme les hôpitaux, les écoles et les collèges. Toutes ces institutions ont manifesté un vif intérêt, en tant qu'actionnaires, pour cette question. J'en fais état car certains pensent parfois qu'il n'y a que quelques personnes que cela intéresse. Notre influence se fait également sentir dans d'autres secteurs comme l'enseignement.

Une autre question se pose lorsqu'il s'agit de choisir des pays comme l'Afrique du Sud et le Chili. En parlant du Chili, je sais que la décision d'intervenir vient de l'église catholique romaine du Chili qui nous a demandé d'agir. Nous collaborons avec les Chiliens. Ce n'est pas par hasard notre choix s'est porté sur le Chili, c'est plutôt parce que ce pays nous a demandé d'intervenir lors d'une conférence dont vous aurez probablement entendu parler lorsque le pape était en visite au Mexique. Notre action en Amérique latine découle du fait que les gens de ces pays nous ont demandé d'intervenir.

**Le sénateur Hays:** Combien d'argent avez-vous donné au Chili?

**Sœur Cranston:** Je ne sais pas.

**Le sénateur Hays:** Je croyais que vous auriez pu nous divulguer les chiffres.

**Sœur Cranston:** Je ne sais pas.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? S'il n'y en a pas, je voudrais remercier les témoins.

Avant de lever la séance, je voudrais rappeler que le comité ne siégera pas jeudi matin. Mardi prochain, nous nous retrouverons à dix heures pour étudier le projet de loi sur la faillite. Nous entendrons à cette occasion les représentants des comptables agréés et ceux de l'Association du Barreau Canadien. Cette séance devrait nous prendre toute la matinée.

La séance est levée.







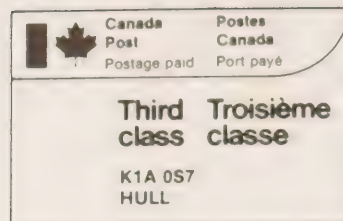












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Canadian Cattlemen's Association:*

Mr. Charles A. Gracey, Manager;  
Mr. Garry Benoit, Director, Government Affairs.

### *Taskforce on the Churches and Corporate Responsibility:*

Mr. Bill Davis, Treasurer, United Church;  
Sister M. L. Cranston, Catholic Religious Conference of  
Ontario;  
Mr. G. Digiacomio, Member of the Taskforce, Ottawa  
Parish.

### *Association canadienne des éleveurs de bétail:*

M. Charles A. Gracey, directeur;  
M. Garry Benoit, directeur, Affaires gouvernementales.

### *Groupe de travail sur les églises et la responsabilité des sociétés:*

M. Bill Davis, trésorier, Église Unie du Canada;  
Sœur M. L. Cranston, Catholic Religious Conference of  
Ontario;  
M. G. Digiacomio, membre du groupe de travail, paroisse  
d'Ottawa.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

✓ **SENATE OF CANADA**

**SÉNAT DU CANADA**

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Banking, Trade  
and Commerce**

**Banques et du  
commerce**

*Chairman:*

The Honourable **SALTER A. HAYDEN**

*Président:*

L'honorable **SALTER A. HAYDEN**

Tuesday, June 3, 1980

Le mardi 3 juin 1980

**Issue No. 5**

**Fascicule n° 5**

**Third Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-12  
"An Act respecting bankruptcy  
and insolvency"

**Troisième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-12, «Loi  
concernant la faillite et  
l'insolvabilité»

**WITNESSES:**

(See back cover)

**TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

\*Ex Officio Members

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

\*Membres d'office

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate  
April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-12, intituled:  
“An Act respecting bankruptcy and insolvency”, in  
advance of the said Bill coming before the Senate, or any  
matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-12, intitulé: «Loi concernant la faillite et l'insolvabilité», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 3, 1980

(8)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-12, "An Act respecting bankruptcy and insolvency".

**Present:** The Honourable Senators Hayden (Chairman), Barrow, Beaubien, Buckwold, Charbonneau, Connolly, Godfrey, Lafond, Laird, McIlraith, Roblin, Smith (*Colchester*) and Walker. (13)

**In Attendance:** The following members of the advisory staff:

Mr. David E. Baird

Mr. Melvin C. Zwaig

**Witnesses:****Canadian Institute of Chartered Accounts:**

Mr. J. Biddell, Chairman, Bankruptcy Study Group;

Mr. Dana Clarence, Federal Legislation Analyst.

**Canadian Bar Association:** (National Committee re: Bill C-12—Bankruptcy Act)

Mr. H. B. Mayer Q.C., and Mr. Michael Greenblatt, Q.C., Joint Chairmen;

Mr. M. D. O'Reilly, Q.C., Member;

Mrs. M. Shea-DesRosiers, Director, Legislation and Law Reform.

Following the opening statements, the Committee proceeded to the examination of the witnesses assisted therein by Messrs. Baird and Zwaig.

At 12:30 p.m., the Committee adjourned until 2:30 p.m. this day.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 3 JUIN 1980

(8)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui pour étudier:

La teneur du bill C-12, «Loi concernant la faillite et l'insolvabilité».

**Présents:** Les honorables sénateurs Hayden (président), Barrow, Beaubien, Buckwold, Charbonneau, Connolly, Godfrey, Lafond, Laird, McIlraith, Roblin, Smith (*Colchester*) et Walker. (13)

**Aussi présents:** Les membres suivants du personnel consultatif:

M. David E. Baird

M. Melvin C. Zwaig

**Témoins:****Institut canadien des comptables agréés:**

M. J. Biddell, président, Groupe d'étude sur la faillite;

M. Dana Clarence, analyste, Législation fédérale.

**Association du barreau canadien:** (Comité national—Bill C-12—Loi sur la faillite)

M. H. B. Mayer, c.r., et M. Michael Greenblatt, c.r., coprésidents;

M. M. D. O'Reilly, c.r., membre;

M<sup>me</sup> M. Shea-DesRosiers, directeur, Législation et réforme du droit.

Après les déclarations préliminaires, le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide de MM. Baird et Zwaig.

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 30.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 3, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10.00 a.m. to study the subject matter of Bill C-12, respecting bankruptcy and insolvency.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we have before us for further consideration Bill C-12, the bankruptcy bill.

Representing the National Committee Re: Bankruptcy Act of the Canadian Bar Association are: Mr. Bernard Mayer, Q.C., and Mr. Michael Greenblatt, Q.C., its joint chairman; Mr. M. D. O'Reilly, Q.C. member; and Mrs. M. Shea-Desrosiers, director, Legislation and Law Reform.

Representing the Canadian Institute of Chartered Accountants are: immediately on my right, Mr. J. L. Biddell, chairman of the Bankruptcy Study Group; and Mr. Dana Clarence, federal legislation analyst.

Unless the committee rules otherwise, it is my intention to hear Mr. Biddell first.

Mr. Biddell, I know you have some comments, and you have filed a brief. I hope that early in your oral statement you will deal with the question of the liability of directors under the bankruptcy bill.

**Mr. J. L. Biddell, Chairman, Bankruptcy Study Group, Canadian Institute of Chartered Accountants:**

Thank you, Mr. Chairman. As a matter of fact, that is the subject to which I would primarily like to direct my remarks this morning, but at the outset I should say that I, along with many others in this room, have been heavily involved in this subject for what now seems a very long time. I think this process started back in 1966, and now, in this bill, we are seeing the culmination of a great deal of work.

On behalf of both the Canadian Institute of Chartered Accountants and the Board of Trade of Metropolitan Toronto, both of which associations have always taken a keen interest in this legislation, we want to congratulate the authors of the bill and, particularly, those who worked so hard on it and who were so co-operative with our associations in reviewing our suggestions, to the extent that we have a brief from CICA which is limited to comments on only two matters. We have no brief at all from the Board of Trade of Metropolitan Toronto, which is a reflection of the fact that the Department of Consumer and Corporate Affairs and the people responsible for this bill were sufficiently interested to spend a great deal of time with both of our associations and to listen to all our representations.

Many of the items that now appear in this bill were included at our suggestion, and a number of our suggestions were not included, for reasons we accept, but it has been a worthwhile exercise.

There is only one matter that I would like to speak to this morning, and that is, as your chairman has pointed out, the

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 3 juin 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h pour étudier le Bill C-12, Loi concernant la faillite et l'insolvabilité.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous continuons ce matin l'examen du projet de loi C-12, sur la faillite.

Représentant le Comité national de l'Association du barreau canadien étudiant la Loi sur la faillite: M. Bernard Mayer, c.r., et M. Michael Greenblatt, c.r., coprésidents; M. D. O'Reilly, c.r., membre et Mme Shea-Desrosiers, directeur de la Réforme du droit et de la législation.

Représentant l'Institut canadien des comptables agréés, à ma droite M. J. L. Biddell, président du groupe d'étude sur la faillite et M. Dana Clarence, analyste de la législation fédérale.

À moins que le Comité ne s'y oppose, j'aimerais entendre M. Biddell en premier lieu.

M. Biddell, je crois que vous avez quelques commentaires à faire et que vous avez déposé un mémoire. J'espère que dans votre déclaration orale vous aborderez la question de la responsabilité des administrateurs dans le cadre du projet de loi sur la faillite.

**M. J. L. Biddell, président du groupe d'étude sur la faillite, Institut canadien des comptables agréés**

Merci, monsieur le président. C'est effectivement cela que j'aborderai en premier lieu, mais j'aimerais dire en commençant que, tout comme beaucoup d'autres personnes ici présentes, je travaille sur le sujet depuis pas mal de temps. Je crois que nous avons donné le coup d'envoi à notre étude en 1966 et ce n'est que maintenant que nous voyons nos efforts se concrétiser dans ce projet de loi.

Au nom de l'Institut canadien des comptables agréés et de la Chambre de commerce de la Région métropolitaine de Toronto, deux organismes qui de tout temps ont manifesté un vif intérêt pour ce projet de loi, nous voulons féliciter les auteurs du projet et notamment tous ceux qui n'ont pas ménagé leurs efforts, en un mot tous ceux qui ont collaboré avec nos deux organismes pour examiner nos propositions. L'Institut canadien des comptables agréés nous a remis un mémoire qui soulève deux questions. Nous n'avons reçu aucun mémoire de la Chambre de commerce et cela reflète le fait que le ministère de la Consommation et des Corporations et les responsables de l'élaboration du projet de loi ont à la fois manifesté l'intérêt et pris le temps de travailler avec nos deux organismes tout en prêtant l'oreille à toutes nos observations.

Nombre de questions qui figurent au projet de loi proviennent des propositions que nous avons faites. D'autres ont été rejetées, pour des raisons que nous avons acceptées; toutefois les efforts et le travail investis n'ont pas été vains.

Je voudrais ce matin aborder une question à savoir, comme M. le président l'a demandé, celle de la responsabilité des



[Text]

question of the liability of directors. CICA filed a brief with you. I do not propose to read it, but I would beg your indulgence to read into the record only two paragraphs of that brief because this is, in our view, the major unresolved matter in insolvency legislation at the present time.

I am reading from page 9 of the brief filed by the Canadian Institute of Chartered Accountants, under the heading "Liability of Directors":

The CICA of course agrees that employees cannot be permitted to go without their wages in insolvency situations. Neither, however, can the country afford to impose a potential personal financial responsibility on directors who have acted in a responsible fashion. In today's business climate the principle expressed in section 188 of Bill S-9 (unless its effect on directors is nullified by a wage fund which does not have subrogation rights against directors) would make the position of directors of all marginally financed Canadian businesses untenable. Moreover, since the new bill would no longer give government departments a priority for such things as income tax deductions, sales and excise taxes et cetera, the potential for personal claims against directors which has always existed in the Income Tax Act and the Excise Tax Act may now be realized.

**Senator Connolly:** What do you mean by that?

**Senator Laird:** Yes, what does that mean?

**Mr. Biddell:** There are provisions in both of those acts that make directors personally responsible for unpaid taxes of certain types.

**Senator Laird:** That is right.

**Mr. Biddell:** There have been very few, if any, financial claims finally assessed against directors, because those particular claims always enjoyed a priority in the distribution of the assets of a bankrupt estate. Under this new bill those claims will no longer have any priority, and there is a possibility that the government may then see fit to go after directors personally, which has not happened over the years.

**Senator Connolly:** What you are looking for, then, is an amendment to the Income Tax Act and these other tax acts, are you?

**Mr. Biddell:** Yes, I am suggesting that those should be looked at as well in conjunction with what we are doing here.

**Senator Connolly:** I thought that was what you were coming to, and I think that is something that we should highlight, but it is not something we can deal with in this committee on this bill, as I see it. I think this is something that has to be a recommendation to the Minister of Finance the next time these two tax acts are amended.

**Mr. Biddell:** I agree with you, but I wanted to highlight this particular issue here in order to have it on the record.

**Senator Godfrey:** It is relevant here because it increases the total liabilities of directors. That is relevant. Whether or not we can do anything about one part of it now, it is still relevant.

[Traduction]

administrateurs, à propos de laquelle l'Institut canadien des comptables agréés a déposé un mémoire. Je ne vous lirai pas celui-ci mais je vous demanderai par contre de m'autoriser à vous en citer deux paragraphes qui, à notre avis, portent sur une question importante restée jusqu'à maintenant sans solution dans le cadre de la Loi sur la faillite.

Je cite, page 9 du mémoire de l'Institut canadien des comptables agréés, sous la rubrique «Responsabilité des Administrateurs»:

L'Institut canadien des comptables agréés convient, bien entendu, qu'en cas de faillite on ne peut priver les employés de leur salaire. De même, le pays ne peut se permettre de tenir pour financièrement responsable, des Administrateurs qui ont agi de façon responsable. Dans la conjoncture actuelle, le principe énoncé à l'article 188 du Bill S-9 à moins que ses effets ne soient annulés par un fonds de protection des salaires qui ne se substitue pas aux droits des Administrateurs) aurait pour effet de mettre les Administrateurs de toutes les entreprises marginales dans une situation difficile. De plus, étant donné que le nouveau projet de loi n'accorde plus aux ministères publics la priorité pour les déductions au titre de l'impôt sur le revenu, les taxes de vente et d'accise etc; les réclamations, émanant des particuliers et dirigées contre les Administrateurs, qui ont toujours été possibles en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu et la loi sur la taxe d'accise, se concrétiser.

**Le sénateur Connolly:** Qu'est ce que cela veut dire?

**Le sénateur Laird:** Oui, qu'est ce que cela veut dire?

**M. Biddell:** Les deux lois comportent des dispositions rendant les administrateurs personnellement responsables de certaines taxes non payées.

**Le sénateur Laird:** C'est exact.

**M. Biddell:** Il n'y a eu que très peu de créances, s'il y en fut contre les administrateurs, car ces créances particulières ont toujours reçu priorité dans la répartition des actifs en cas de faillite. En vertu du nouveau projet de loi, ces réclamations ne recevront plus la même priorité et il se peut que le gouvernement décide d'intenter des poursuites contre les administrateurs, ce qui ne s'est jamais produit auparavant.

**Le sénateur Connolly:** Ce que vous voulez, c'est modifier la Loi de l'impôt sur le revenu et les autres lois fiscales?

**M. Biddell:** Oui, je propose que ces lois soient également prises en considération, conjointement à ce que nous voulons faire maintenant.

**Le sénateur Connolly:** Je pensais que c'était là où vous vouliez en venir et je pense que c'est un domaine que nous devons souligner; mais pas dans le cadre de l'étude de ce projet de loi, du moins à mon avis. Je pense qu'il faudrait en faire la recommandation au ministre des Finances lors de la prochaine modification de ces deux lois fiscales.

**M. Biddell:** D'accord, mais je voulais ici souligner cette question pour qu'elle soit consignée au procès-verbal.

**Le sénateur Godfrey:** La question est pertinente, car elle augmente la responsabilité des administrateurs. Elle s'impose.



[Text]

**Senator McIlraith:** We cannot do it through amending the Bankruptcy Act.

**Mr. Biddell:** There is one further paragraph I should like to read:

Our economy requires that every effort be made to establish new businesses and see them through difficult times. We need to provide inducements to responsible and capable people to be entrepreneurs and to assist in the establishment and development of new businesses. This is completely inconsistent with establishing rules under which such persons find themselves facing a serious potential for major personal financial responsibility almost as soon as they become involved in the affairs of a corporation.

**Senator Connolly:** What is the American experience in this field? The directors down there are liable in much the same way as directors are here at the time of bankruptcy, are they not?

**Mr. Biddell:** I cannot speak with personal knowledge of that; I am sorry.

**Senator Godfrey:** We have always had this liability under the Companies Act. What is the difference?

**Mr. Biddell:** What has happened is that there has been a change in the commercial climate, a change in the manner in which major lenders take security, and a great expansion in the number of lenders who are lending, in the ordinary course of business, to commercial businesses in Canada. We see a great many more banks operating in Canada now than certainly were in existence when I started in this profession. We also see the trust companies and other financial institutions getting into commercial lending. Now, instead of having one secured creditor who would have ordinarily taken his security—and this would be the chartered banks—by way of an assignment of the accounts receivable and a pledge of the inventory under section 88, we see those banks taking, for the most part, floating charge debentures. The difference there is that under section 88 the security holder is required under the Bank Act to pay the outstanding wages. When we now realize on the assets, acting for a secured creditor, we do so under his floating charge debenture, so he has no legal liability to pay the outstanding wages.

I should point out at this stage that, with the exception of a brief sabbatical having to do with prices and wages, I have been involved full-time in the insolvency business for thirty years. During that time my firm has handled a great many of the major matters in Canada, and a great many small ones. We have never in the history of our firm seen wage earners go unpaid in an insolvency situation.

[Traduction]

Que nous soyons en mesure de faire quelque chose à cet égard ou non; la question est valable.

**Le sénateur McIlraith:** Nous ne pouvons rien faire dans le cadre des modifications à la Loi sur la faillite.

**M. Biddell:** Je voudrais vous donner lecture d'un autre paragraphe.

Notre économie nous oblige à faire tout ce que nous pouvons pour promouvoir les affaires et aider les entreprises dans les périodes difficiles. Nous devons encourager les individus capables et responsables à se lancer en affaires et les aider à promouvoir leur entreprise. Ce principe est tout à fait contradictoire avec la promulgation de règlements susceptibles de leur faire courir d'importants risques financiers personnels dès le début de leur entreprise.

**Le sénateur Connolly:** Que font les Américains dans ce domaine? La situation des Administrateurs américaine est presque la même que celle des Administrateurs canadiens, en cas de faillite. N'est-ce pas, monsieur Biddell?

**M. Biddell:** Je ne suis pas très au courant, excusez-moi.

**Le sénateur Godfrey:** Cette responsabilité n'est pas nouvelle. Elle a toujours été inscrite dans la Loi sur les sociétés. Quelle est la différence?

**M. Biddell:** Dans le cas qui nous occupe il y a eu un changement de conjoncture, à savoir un changement dans la façon dont les principaux prêteurs prennent des garanties, ainsi qu'une expansion importante du nombre des prêteurs sur le marché par rapport au nombre des sociétés au Canada. Il y a, à l'heure actuelle, beaucoup plus de banques en activité au Canada qu'il y en avait au début de ma carrière. Aussi, nous avons assisté à l'apparition de compagnies fiduciaires ainsi que d'autres institutions financières dans le secteur des prêts commerciaux. Maintenant, au lieu d'avoir un créancier garanti, qui aurait normalement pris possession de ses titres—et ce serait les banques à charte—au moyen d'une cession des comptes à recevoir et d'un engagement d'inventaire aux termes de l'article 88, nous voyons ces banques prendre en majeure partie des obligations à garanties variables. La différence réside dans le fait qu'aux termes de l'article 88, le détenteur des valeurs mobilières est tenu de payer les salaires impayés aux termes de la Loi sur les banques. Lorsque nous réalisons maintenant l'actif, pour le compte d'un créancier garanti, nous le faisons en vertu de ses obligations à garanties variables, de sorte qu'il n'est pas légalement tenu de payer les salaires impayés.

Je dois préciser ici qu'à l'exception d'un bref congé consacré à l'étude des prix et des salaires, je me suis occupé à plein temps de l'insolvabilité pendant trente ans. Au cours de cette période, ma société a réglé un grand nombre d'affaires plus ou moins importantes au Canada. Dans toute l'histoire de notre société, nous n'avons jamais vu de salariés non payés pour insolvabilité.

[Text]

**Senator Godfrey:** Is that not an argument in favour of the liability of directors, who make very sure that the wage earners get paid, if they do not get paid themselves?

**Mr. Biddell:** The problem is that the climate and the way the business is done is changed. Now, instead of the unsecured creditor, the bank, with all the security, in many instances we are seeing a number of creditors holding security ranking behind the bank. In my experience—and I think this fairly generally holds true—the banks have always stepped up and paid the wages whether or not they had a legal liability to do so, you could say for policy reasons.

**Senator Connolly:** That is when the banks hold not section 88 but floating debentures.

**Mr. Biddell:** That is section 88. If they were only realizing under section 88 they would be required to. Whereas, as is almost invariably the case now, when they are realizing under a floating charge debenture there is no law that requires them to, but they still do it. Now they have a whole lot of people holding second, third or fourth charges behind them, and I am hearing mutterings, "The bank isn't entitled to spend our money by giving it to the wage earners." Also, there are a great many new banks operating in this country.

**The Chairman:** And the potential for a great many more.

**Mr. Biddell:** Indeed. I believe that sooner or later, with the financial and other pressures that are on the executives of those institutions, they will call wherever their head office is and ask "What's the law? If we are not required to pay it, why would we pay it, particularly when there may be somebody behind us who is going to take issue with us and sue us if we do?" There has been a very distinct change in the legal climate. There are many managers in these institutions who are now being rewarded to some degree based on their own financial performance. This, too, will add to the pressures to just not voluntarily pay the outstanding wages, as traditionally has been done.

**Senator Connolly:** As I understand your argument, Mr. Biddell, what you are saying is that directors should not be responsible for wages in the event of a bankruptcy. That is the way you start, is that not correct?

**Mr. Biddell:** I start, but I would want to qualify that in one respect. There are two clauses in this bill, clauses 189 and 368, which relate to commercial offences, which occasionally we see take place in insolvency situations; people have deliberately acted in an unethical if not fraudulent manner, and where an insolvency has those overtones I think directors should be responsible. However, where we have the situation that almost invariably prevails today, where the directors have no control over when and if the bank is going to call the loan, take all of the assets and potentially leave the employees unpaid, that

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** N'est-ce pas là un argument en faveur de la responsabilité des Administrateurs qui, s'ils ne sont pas payés eux-mêmes, s'assurent que les salariés le soient?

**M. Biddell:** Le problème réside dans le fait que la conjoncture et la façon de réaliser les affaires ont changé. À l'heure actuelle, au lieu du créancier non garanti, nous avons la banque, avec toutes les valeurs mobilières, et nous voyons souvent un certain nombre de créanciers détenant des valeurs mobilières prendre rang après la banque. D'après mon expérience—et je pense que cela est très vrai généralement—les banques sont toujours intervenues pour payer les salaires, qu'elles aient été ou non tenues de le faire légalement et ce, disons pour des raisons de politique.

**Le sénateur Connolly:** C'est le cas lorsque les banques ne se trouvent pas dans la situation prévue à l'article 88 mais sont en possession d'obligations à garanties variables.

**M. Biddell:** Il s'agit de l'article 88. Si elles ne faisaient que réaliser l'actif aux termes de l'article 88, elles y seraient tenues. Tandis que, comme c'est presque invariablement le cas actuellement lorsque elles réalisent l'actif aux termes d'obligations à garanties variables, aucune loi ne les y oblige mais elles le font tout de même. Il y a maintenant un grand nombre de personnes qui détiennent après elles des créances de deuxième, troisième ou quatrième rang et les banques entendent murmurer «la banque n'a pas le droit de dépenser notre argent en le donnant aux salariés». Il y a également un grand nombre de nouvelles banques qui exercent leurs activités dans ce pays.

**Le président:** Et il est possible qu'il y en ait encore beaucoup plus.

**M. Biddell:** En effet. Je crois que tôt ou tard, vu les pressions financières et autres qui leur sont imposées, les cadres de ces établissements appelleront leur siège social, où qu'il soit, pour demander quelle est la loi. Si nous ne sommes pas tenus de payer, pourquoi le ferions-nous, en particulier s'il y a quelqu'un derrière nous qui est prêt à contester et à nous poursuivre si nous le faisons? Il y a eu un changement radical dans le climat juridique. Il y a maintenant, dans ces établissements, un grand nombre de géants qui sont, dans une certaine mesure, récompensés en fonction de leurs propres performances financières. Cela aussi contribue à augmenter les pressions en vue de ne pas payer volontairement les salaires impayés, comme cela s'est fait dans le passé.

**Le sénateur Connolly:** D'après ce que je comprends, monsieur Biddell, vous dites que les Administrateurs ne doivent pas être tenus responsables des salaires en cas de faillite. C'est là votre point de départ, est-ce exact?

**M. Biddell:** C'est mon point de départ, mais je tiens à préciser un point. Il y a dans ce bill deux articles, à savoir les articles 189 et 368, qui ont trait aux délits commerciaux que nous voyons occasionnellement se produire dans les cas d'insolvabilité. Des gens agissent délibérément de façon contraire à l'éthique professionnelle, si ce n'est de manière frauduleuse et, lorsque l'insolvabilité présente ces caractéristiques, je pense que les Administrateurs doivent être tenus responsables. Toutefois, lorsque nous nous trouvons en présence de la situation qui prévaut presque invariablement de nos jours, quand les



[Text]

means the directors would be personally liable. In those circumstances, directors have no practical means of protecting themselves, other than to close up the business at the first sign of trouble, which is completely incompatible with what we need to see happen in this country. We need to get people to start businesses, to push them through and try to keep them going. To have them faced with major personal responsibilities if they are not successful in trying to keep that business alive, preserve the jobs and do what is needed in the Canadian economy, is quite incorrect.

I may say that, literally because I have been around so long, I had the chore of being the chairman of both these major committees, of CICA and the Toronto Board of Trade. We debated this matter endlessly in both those committees. Many members of the committees were people who customarily act for secured creditors, and on the face of it they were not at all anxious to see their security rights interfered with. We had many long debates. I may say that the CICA committee was almost split down the middle, so what I did was to take it to the executive of CICA; the president called a special meeting of the executive for the purpose, and the thing was debated at great length. You see the result in the CICA brief. We believe that in the interest of, I will put it as broadly as, the Canadian economy, as well as not being even unfair to directors of Canadian companies, this matter should be attended to.

We have received a response from the Minister of Consumer and Corporate Affairs indicating that the department feels that this matter should be deferred; that no doubt there will be a need to amend this bill in a year or two, and the matter can be considered at that time. This whole process has been in effect for fourteen years.

I think we know everything we need to know and everything we are likely to learn about what the commercial climate is in Canada, what makes sense from the standpoint of trying to get new business started and keep them going and keep people employed. To sit back and wait to see how badly people get hurt before something is done, when I believe we are in possession of all the facts, is not the right way to go.

**Senator Godfrey:** What you are really saying is this, it is far better for the hurt to be spread over all the employees, than to be concentrating on a small number of directors, because that is what it is. Somebody is going to get their fingers burned. Is it going to be the employees or the directors? Surely, the directors are in a better position to protect themselves than are the employees. What you are suggesting, again, is that . . .

**Senator Laird:** No, no.

**Senator Godfrey:** If you do not mind, you did not interrupt Mr. Biddell. Surely, the directors are in a better position to protect themselves than are the employees. We have heard

[Traduction]

Administrateurs sont absolument incapables de savoir quand et si la banque fera un emprunt, s'emparera des actifs, et laissera finalement les employés impayés, cela signifie que les Administrateurs seront personnellement responsables. Dans ces circonstances, les Administrateurs ne disposent d'aucun moyen pratique pour se protéger, si ce n'est de fermer l'entreprise aux premières difficultés, ce qui est incompatible avec ce que nous voulons voir se produire dans ce pays. Il faut que les gens se lancent en affaires, il faut les pousser et essayer de les aider à fonctionner. Il est tout à fait inopportun qu'ils soient confrontés à des responsabilités personnelles importantes s'ils ne réussissent pas à maintenir la bonne marche des affaires, à conserver les emplois, et à faire ce dont a besoin l'économie canadienne.

Comme je m'occupe de toutes ces affaires depuis très longtemps, j'ai eu l'occasion d'être président de deux comités importants, celui de l'Institut canadien des comptables agréés et celui de la Chambre de commerce de Toronto. Nous avons débattu sans fin de cette question. Un grand nombre de leurs membres agissaient d'ordinaire pour le compte de créanciers garantis et, à ce titre, ne désiraient pas du tout que l'on attente à leurs droits en matière de valeurs mobilières. Nous avons eu nombre de longues discussions. Je peux dire que le Comité de l'Institut des comptables agréés a été presque divisé en deux, de sorte que j'ai dû soumettre la question à l'exécutif de l'Institut des comptables agréés. Le président a convoqué une réunion spéciale de l'exécutif pour l'affaire en question, et la situation a été longuement débattue. Vous en voyez le résultat dans le mémoire de l'Institut des comptables agréés. Nous croyons que, sans nous montrer injustes à l'égard des Administrateurs des sociétés canadiennes, il est dans l'intérêt général de l'économie canadienne que l'on s'occupe de cette question.

Nous avons reçu une réponse du ministre de la Consommation et des Corporations précisant que le ministère est d'avis que cette affaire doit être remise à plus tard, qu'il ne fait pas de doute qu'il sera nécessaire d'amender ce projet de loi dans un an ou deux, et qu'il sera alors possible d'étudier la question. Ce processus dure depuis quatorze ans.

Je pense que nous savons tout ce que nous devons savoir et que nous voulons apprendre tout ce qui, au Canada, permettra de mettre sur pied de nouvelles entreprises, de les maintenir et d'employer des gens. Je crois que nous sommes en possession de tous les faits et il ne serait pas bon d'attendre et de voir combien les gens auront à souffrir de la situation avant de faire quelque chose.

**Le sénateur Godfrey:** Ce que vous dites en réalité, c'est qu'il est de beaucoup préférable que les inconvénients soient étendus à tous les employés que de les concentrer sur un petit nombre d'Administrateurs, parce que telle est la situation. Quelqu'un va finir par s'y brûler les doigts. Seront-ce les employés ou les Administrateurs? Ces derniers sont certainement mieux placés pour se protéger que les premiers. Ce que vous suggérez, donc, c'est que . . .

**Le sénateur Laird:** Non, non!

**Le sénateur Godfrey:** Permettez-moi: vous n'avez pas interrompu M. Biddell. Les administrateurs sont certainement mieux placés pour se protéger que les employés. Nous avons



[Text]

testimony from various witnesses who have said that that has had a very salutary effect in the past, and that the liability of the directors has resulted in the employees being paid, and that is not what you have just said this morning. I forgot who told us that, but since I have been on the committee—and I have only been on the committee a few weeks—we have heard that that has had a very salutary effect.

**Mr. Biddell:** I have no doubt that there have been situations in which employees have been paid because directors were careful to see that they were paid, but in the vast majority of businesses all the assets of the business are pledged to lenders. You cannot get a bank loan without putting up all the assets as security. The practicalities of the matter are that there are very few occasions—unless the director wants to close up the business quickly to avoid personal liability—when the director is not a sitting duck because he is trying to keep the thing going. Ultimately, it is the bank which determines when the thing will be shut down.

That was fine, when the banks, as they continue to do—certainly the Canadian chartered banks—saw that the employees were paid.

**The Chairman:** When you say “the banks,” do you mean banks or other lending agencies?

**Mr. Biddell:** That is right. There is a great proliferation of lending agencies now.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, I noted in this brief that the CICA brushes off our proposal of setting up a fund. Is that not right, Mr. Biddell?

**Mr. Biddell:** Not “brushes off,” if I may say so, senator.

**Senator Laird:** All right. You tell me.

**Mr. Biddell:** We do discuss the relative merits of a fund versus a legal priority for wage earners over the rights of the major secured creditors.

I do not wish to read the whole brief, and I will not go into it in detail, but the problem with a wage fund, as we see it—not to mention the cost involved of collecting money from all wage and salary earners, as well as administering it, and so forth—is that almost inevitably good business is going to prevail. Instead of banks or other secured lenders calling their loans on Friday, and having to pay the wages, they will call the loans on Thursday when there are two weeks' wages outstanding. They do this because they know that the employees will be able to get their wages from the fund.

**Senator Laird:** There is nothing wrong with that, is there?

**Mr. Biddell:** I think there is something wrong with that. By and large, the contribution which the employees make through their work adds to the security available to the lender, and the lender should see that those employees are paid for what they have contributed. I think that is the overriding factor.

So, for that reason, we think it is the secured lenders who should be required to contribute out of their security the amount required to pay the outstanding wages, because the

[Traduction]

entendu plusieurs témoins nous dire que cela avait eu un effet très bénéfique par le passé; grâce à cette responsabilité des administrateurs, les employés ont été payés, mais ce n'est pas ce que vous avez dit ce matin. Je ne me souviens plus qui nous a dit cela, mais depuis que je participe aux séances de ce Comité, et je n'y participe que depuis quelques semaines, nous avons entendu que cette disposition a eu un effet très salubre.

**M. Biddell:** Je ne doute pas que dans certaines situations, les employés ont effectivement été payés parce que les administrateurs ont veillé à ce qu'ils le soient, mais dans la grande majorité des entreprises tous les avoirs sont gagés à des prêteurs. Vous ne pouvez obtenir un prêt bancaire sans hypothéquer tous les avoirs en garantie. En pratique, il y a très peu de cas, à moins qu'un administrateur ne veuille fermer boutique rapidement pour éviter ses responsabilités personnelles, où il ne soit pas une victime du simple fait qu'il cherche à maintenir les opérations. En définitive, c'est la banque qui détermine quand l'entreprise devra fermer ses portes.

Il n'y avait pas de problèmes lorsque les banques, comme elles le font d'ailleurs encore, en tout cas les banques à charte canadiennes, voyaient à ce que les employés soient payés.

**Le président:** En parlant des «banques», pensez-vous vraiment aux banques ou à d'autres établissements de crédit?

**M. Biddell:** Vous avez raison. Nous sommes devant une véritable prolifération de tels établissements aujourd'hui.

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, j'ai remarqué que dans son mémoire l'ICCA écarte notre proposition de créer un fonds. Est-ce exact, monsieur Biddell?

**M. Biddell:** Il «n'écarte pas», si vous me le permettez, sénateur.

**Le sénateur Laird:** Bon, alors expliquez-moi ce qu'il fait.

**M. Biddell:** Nous discutons des mérites relatifs d'un fonds par comparaison à la priorité prévue par la loi, des droits des salariés sur ceux des principaux créanciers garantis.

Je ne désire pas lire tout le mémoire et je n'entrerai pas dans les détails, mais pour nous, le problème que pose un fonds de protection des salaires c'est que, d'après ce que nous pouvons voir et sans parler des coûts qu'entraîneraient la retenue de l'argent de tous les salariés, l'administration du fonds et ainsi de suite, ce sont inévitablement les bonnes affaires qui l'emporteront. Au lieu d'annoncer leurs prêts le vendredi et d'avoir à verser des salaires, les banques et autres créanciers garantis les annonceront le jeudi, lorsqu'elles auront encore deux semaines de salaires en réserve. Ils fonctionneront de cette façon, car ils savent que les employés pourront être payés à même le fonds.

**Le sénateur Laird:** Il n'y a rien de mal à ça, n'est-ce pas?

**M. Biddell:** Au contraire, je trouve à y redire. En général, la contribution que verse l'employé par l'entremise de son travail ajoute à la sécurité dont dispose le créancier et c'est celui-ci qui devrait voir à ce que ces employés soient payés en fonction de leurs contributions. Je crois que c'est là le facteur déterminant.

C'est pourquoi nous croyons que ce sont les prêteurs garantis qui devraient être tenus de puiser dans leurs réserves la somme requise pour payer les salaires dus. En effet, le travail

[Text]

employee's work has gone into enhancing the value of their security, for the most part, and the secured lender is the person best qualified to determine, not only his position but whether or not the company can continue to survive, what its chances are, and when, if it must, be terminated. This is the way commercial practice is going in Canada, and I think that this legislation should follow it.

**Senator Laird:** Am I right or wrong in my recollection that when you appeared before us in connection with this bill sometime ago, you took a different attitude about this suggested fund?

**Mr. Biddell:** Your memory is very good. I did. When this bill, or its predecessor, Bill C-60, first came out, I appeared before these committees and was against the priority. That was approximately five or seven years ago.

**The Chairman:** It was 1975.

**Mr. Biddell:** There has been a major change in the commercial climate since that time. We have had the *Personal Properties Security Act* in Ontario, and a similar act will be enacted in other provinces. It is for that reason we have changed our minds.

Also, we have had an opportunity to review and consider the impact of a priority over secured creditors' claims. You will see in our brief that we are not suggesting that this be a priority over mortgages on land or real estate, and so forth, but we are just saying that the current assets—the receivables and inventories, basically, or any marketable security, in respect of which a secured lender has a charge—be the assets that should be charged with paying the outstanding wage claims. We have changed our minds, but the climate has changed too.

**Senator Laird:** Of course, you have.

**Senator Godfrey:** Now I understand your position. You are saying that we should put the wage earners ahead of the banks.

**Mr. Biddell:** Exactly.

**Senator Godfrey:** And not have the liability on the directors.

**Mr. Biddell:** That is exactly right.

**Senator Godfrey:** So it is exactly opposite to what this committee recommended in the past.

**Senator Buckwold:** First of all, I am sure we will be dealing with the question of employees' protection in great detail. I have not changed my opinion. I think the original suggestion was wrong. I do not think that it is feasible in this country. I certainly agree with Mr. Biddell and admire him for changing his position on this.

I wish to get back to this particular aspect and point out that, in addition to the liability for wages that would be incurred by the directors, you are pointing out that the directors also—and I think this is the main impact of this clause—would be liable for any liability for sales, excise and income taxes.

[Traduction]

des employés a contribué dans la plupart des cas, à hausser la sécurité dont ils disposent et ces prêteurs garantis sont les personnes les plus aptes à déterminer non seulement leur propre position, mais également les chances que la société a de survivre et le moment, s'il y a lieu, où elle devra cesser d'exister. La pratique commerciale est ainsi faite au Canada, et je pense que la Loi devrait l'entériner.

**Le sénateur Laird:** Je ne sais pas si j'ai raison, mais il me semble que lorsque vous avez comparu devant nous il y a quelque temps au sujet de ce bill, vous aviez adopté une attitude différente à propos du fonds proposé?

**M. Biddell:** Votre mémoire est très bonne. En effet, lorsque ce bill ou plutôt son prédécesseur le bill C-60 a été présenté, j'ai comparu devant ce comité et je n'étais pas en faveur de cet ordre de collocation. Il y a de cela environ cinq ou sept ans.

**Le président:** C'était en 1975.

**M. Biddell:** La situation commerciale a grandement évolué depuis cette époque. Nous avons eu la *Personal Properties Security Act*, en Ontario, et des lois semblables seront adoptées dans d'autres provinces. C'est pour cette raison que nous avons changé d'idée.

De plus, nous avons eu l'occasion d'examiner l'incidence d'un ordre de collocation applicable aux créanciers garantis. Vous constaterez que dans notre mémoire, nous ne préconisons pas qu'un ordre de collocation puisse s'appliquer aux hypothèques sur des biens immobiliers et ainsi de suite, mais nous affirmons que les disponibilités—les comptes à recevoir et les stocks, essentiellement, ou tout titre négociable, à l'égard desquels un prêteur garanti a un droit de recouvrement—sont les avoirs qui devraient être utilisés pour payer les créances salariales dues. Nous avons changé d'opinion, mais les circonstances ont changé également.

**Le sénateur Laird:** Certes.

**Le sénateur Godfrey:** Je comprends maintenant votre point de vue. Vous dites que les salariés devraient avoir préséance sur les banques.

**M. Biddell:** C'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** Et que la responsabilité ne repose pas sur les administrateurs.

**M. Biddell:** C'est tout à fait exact.

**Le sénateur Godfrey:** Ce qui est donc en opposition totale avec ce que le Comité recommandait dans le passé.

**Le sénateur Buckwold:** Premièrement, je suis sûr que nous étudierons minutieusement la question de la protection de l'employé. Je n'ai pas changé d'avis. Je crois que la proposition initiale n'était ni valable, ni réaliste dans notre pays. Je suis tout à fait d'accord avec M. Biddell et je l'admire d'avoir changé d'avis à ce sujet.

J'aimerais qu'on revienne sur cet aspect particulier pour souligner qu'en plus de la responsabilité pour salaires que devraient assumer les administrateurs, ces derniers, et je crois que c'est là la principale conséquence de cet article, seraient également tenus d'assumer toute responsabilité en matière de taxes de vente et d'accise et pour l'impôt sur le revenu.



[Text]

**Mr. Biddell:** They always have been, technically, but now, practically, they will be because the department will not enjoy the preferred claims status under this bill that it is now enjoying.

**Senator Buckwold:** That is right. I simply wanted to point out to the committee, because we have zeroed in on the liability of directors for wages, that they also have this very significant liability of paying back excise, sales and income taxes, and all of that could ruin a person. This does worry me.

**Mr. Biddell:** I may say that I have been through a number of major insolvency situations in recent years which, had they taken place in today's climate, and with this new bill, would have many directors personally wiped out, through no fault of their own. They were only trying to help. That is a personal opinion I am expressing, but I did spend my professional life in this area and I do hold that view fairly strongly.

**Senator Godfrey:** What is the general experience as to how long wages are overdue? Are people in the manufacturing sector paid every two weeks now?

**Mr. Biddell:** In some cases it is still once a week, but the majority would be paid every two weeks, or even twice a month.

**Senator Godfrey:** What is your experience as to how long wages are in arrears? Do people usually keep on working, or do they usually quit?

**Mr. Biddell:** In many of the small towns, one-industry towns, the employees have a lot of loyalty to the enterprise and have some confidence that the owners are going to be able to pull it out. We do see many situations where the employees do stay on for a while. We also see situations—and I was probably the originator of this—where we would go and take assignments on behalf of the money lender for outstanding wage claims, hold those assignments, and cash them in on the wage earner's priority in the bankruptcy. That works in certain situations.

**Senator Connolly:** Assignments from whom to whom?

**Mr. Biddell:** Assignments from employees. If a bank, for instance, did not have security on the assets, or only had a limited amount of security, and there were wages to be paid, and the bank did not want to put out the money on an unsecured basis, then the bank would go out and buy the wage claim.

**Mr. David E. Baird, Adviser to the Committee:** It is a concept of subrogation. In other words, by taking an assignment, the bank would stand in the shoes of the employee and be entitled to the same preference that an employee would have in the bankruptcy. Is that correct, Mr. Biddell?

[Traduction]

**M. Biddell:** En théorie, ils l'ont toujours été, mais ce sera désormais le cas en pratique aussi, parce qu'aux termes de ce bill, le ministère ne jouira plus de son statut de créancier prioritaire.

**Le sénateur Buckwold:** C'est juste. Je voulais simplement faire observer au comité que même si nous nous sommes penchés avant tout sur la responsabilité des administrateurs à l'égard des salariés, il demeure que ces administrateurs doivent également payer des taxes d'accise, des taxes de vente et des impôts sur le revenu, ce qui pourrait en ruiner plus d'un, et cela m'inquiète.

**M. Biddell:** Je puis dire que j'ai vu un grand nombre de situations d'insolvabilité au cours des récentes années qui, si elles s'étaient produites dans les conditions actuelles et avaient été régies par le nouveau bill, auraient ruiné un grand nombre d'administrateurs, sans qu'ils y soient pour quelque chose. Ils n'essayaient que d'aider. J'exprime ici une opinion personnelle, mais j'ai consacré ma vie professionnelle à ce domaine et je soutiens ce point de vue avec force.

**Le sénateur Godfrey:** En général, sur une période combien longue les arriérés des salaires portent-ils? Les employés du secteur de la fabrication sont-ils payés toutes les deux semaines maintenant?

**M. Biddell:** Dans certains cas, ils sont encore rémunérés hebdomadairement, mais la majorité d'entre eux sont payées toutes les deux semaines, ou même deux fois par mois.

**Le sénateur Godfrey:** Selon vous, à quel point les salaires peuvent-ils être en souffrance? Les employés continuent-ils habituellement de travailler, ou quittent-ils leur emploi?

**M. Biddell:** Dans un grand nombre de petites villes, de villes dotées d'une seule industrie, les employés sont très loyaux envers leur entreprise et ils croient dans une certaine mesure que leurs patrons arriveront à sortir de l'impasse dans laquelle ils peuvent se trouver. Il arrive souvent que les employés continuent de travailler assez longtemps. Un procédé dont j'ai probablement été l'instigateur veut que nous effectuions les transports de créances, des cessions au nom du prêteur pour les créances salariales dues, que nous conservions ces cessions et les encaissions au titre de l'ordre de collocation des salariés dans la faillite. Ce procédé est efficace dans certaines situations.

**Le sénateur Connolly:** Des transports de créances entre qui et qui?

**M. Biddell:** Des transports de créances d'employés. Si une banque, par exemple, n'avait pas de garantie sur les avoirs, ou n'avait qu'une garantie limitée et que des salaires devaient être payés, comme elle ne consentirait pas à verser l'argent sans garantie, elle rachèterait les créances salariales.

**M. David E. Baird, conseiller du comité:** Il s'agit d'une subrogation. En d'autres termes, en acceptant une cession, la banque se substitue à l'employé et a droit aux mêmes privilèges qu'un employé en cas de faillite. Est-ce exact, Monsieur Biddell?



[Text]

**Mr. Biddell:** That is correct. So, there could be a situation where there were legally outstanding wages for a period longer than two weeks. However, if we had a clear priority over all claims except for fixed mortgages on real estate or conditional sale liens on specific pieces of equipment and with, as the bill proposes, a ceiling on the amount, that would be the best result. We should not interfere with fixed mortgages on real estate or liens as that would then interfere with the ability of certain types of businesses to operate. If it were just a prior charge on the current assets of the business—the assets which the banks and perhaps a couple of trust companies behind them would ordinarily take their charge and the assets to which the employees' wages are contributing—that would be the best result.

**The Chairman:** Assuming that what you are advocating now is put into the law, with a clear, absolute priority given to wage earners, would you agree to there being certain time limitations? If it were based on arrears of wages, that might in itself provide some time limitation. In those circumstances, with the law so changed, would you expect that the banks would continue to deal with section 88 security or that they would not revert to the floating charge or floating debenture, which would escape that priority?

**Mr. Biddell:** The banks want to see the wage earner paid. They do not want to have someone come along behind them, however, with the claim that the wage earner should not have been paid. We want the law to be clear. I do not think you would see the banks or any other secured lender going around trying to find loopholes in the legislation so that, in the event of an insolvency, they would not have to pay the wages. There are some technical concerns, and the Canadian Bar Association, quite properly, states that any priority to be included will have to be studied very carefully on the ground that it may be practicable and possible for people to find a way around it. I do not think there will be any great inclination on anyone's part going into a lending situation to try to find a security document that will absolve that lender of the necessity of paying wages in the event of the company going bankrupt.

**Senator Connolly:** Mr. Biddell, you have been discussing the position of the bank under the floating charge situation when it pays wages and people lower down on the priority list then come along and complain that the banks did not have the right to do this. Is there anything to prevent the banks from not only having a floating charge but, as well, making use of section 88? Can the banks do both?

**Mr. Biddell:** They can do both, yes.

**Senator Connolly:** Why, then, would they not do so to protect themselves against the complaints of creditors lower down on the priority list?

**Mr. Biddell:** That is an excellent point, senator. There are many businesses, of course, in which one cannot take section 88 security. In those circumstances, the provisions of section 88 of the Bank Act do not apply. We have a large number of businesses, including those in the service sector, where section

[Traduction]

**M. Biddell:** En effet. Nous pourrions nous trouver dans une situation où plus de deux semaines de salaire resteraient à recouvrer. Cependant, il serait plus avantageux d'avoir une priorité absolue sur toutes les créances exception faite des hypothèques immobilières fixes ou des contrats de vente conditionnels sur certaines pièces d'équipement le tout assorti d'un plafond comme le projet de loi le propose. Nous ne devrions pas nous mêler des hypothèques immobilières fixes ou des contrats de vente, étant donné que l'exploitation de certains types d'entreprises s'en trouverait peut-être modifiée. Il serait préférable que la charge sur les valeurs réalisables de l'entreprise, soit prélevée à l'avance; autrement dit, les biens à l'égard desquels les banques, et peut-être une ou deux compagnies fiduciaires, prélèveraient normalement une charge ainsi que les avoirs auxquels contribuent les salaires des employés.

**Le président:** En supposant que ce que vous préconisez prenne force de loi, c'est-à-dire qu'une priorité absolue soit accordée aux salariés, accepteriez-vous que certains délais soient imposés? S'il s'agissait de traitements impayés, le délai serait déjà établi. Dans ces conditions, la loi ainsi modifiée, pensez-vous que les banques continueraient de se prévaloir de la garantie que leur procure l'article 88 ou se tourneraient-elles vers les charges variables ou les obligations non garanties, qui échappent à l'ordre de collocation.

**M. Biddell:** Les banques veulent que les salaires soient versés aux employés. Cependant, elles ne veulent pas que quelqu'un passe derrière elles, en prétendant que le salarié n'aurait pas dû être payé. La loi doit être claire. Je ne crois pas que les banques ou tout autre prêteur nanti chercheraient les échappatoires que renferme la loi de façon à ne pas verser les traitements impayés en cas de faillite. Il existe des préoccupations d'ordre technique, et l'Association du Barreau canadien a précisé, de façon tout à fait justifiée, que tout rang dans l'ordre de collocation devra être étudié de façon approfondie pour la seule raison que certains chercheraient à y échapper. Je ne crois pas qu'un prêteur éventuel se risquerait à chercher une garantie qui permettrait à celui-ci de ne pas régler les traitements dus si une société faisait faillite.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur Biddell, vous venez de parler d'une banque qui a des charges variables lorsqu'elle règle les traitements dus, puis certaines personnes qui figurent à un rang inférieur dans l'ordre de collocation se plaignent que les banques n'avaient pas le droit de le faire. Existe-t-il quelque chose qui puisse empêcher les banques non seulement d'avoir des charges variables mais également de recourir à l'article 88? Les banques peuvent-elles faire les deux?

**M. Biddell:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Pourquoi alors ne le feraient-elles pas en vue de se protéger des plaintes des créanciers qui figurent à un rang inférieur dans l'ordre de collocation?

**M. Biddell:** Vous venez de soulever un point intéressant, sénateur. Il existe de nombreuses entreprises qui ne peuvent pas se prévaloir de la garantie prévue à l'article 88. Dans ce cas, les dispositions de l'article 88 de la Loi sur les banques ne s'appliquent pas. Il existe de nombreuses entreprises, y compris

[Text]

88 is not applicable, and in those circumstances the banks have to rely upon their floating charge debentures.

**Senator Buckwold:** Mr. Biddell, getting back to this wage question, you are inclined to agree that wages should have a priority but that there should be a fixed amount. Can you venture an opinion as to what that amount should be?

**Mr. Biddell:** I think a ceiling of \$2,000, plus \$500 for fringe benefits, and so on, would be reasonable in today's circumstances. A ceiling of \$500, as we all know, is completely inappropriate.

**Senator Buckwold:** Is a ceiling of \$2,000 sufficient today?

**Mr. Biddell:** I think so, senator. I think that would cover the great bulk of wage earners. I do not think there should be a priority for the executives running into the thousands of dollars simply because there happens to be a handful of people in a major organization who were getting very much larger amounts. That is a personal opinion.

**The Chairman:** Mr. Biddell, do you not think that the establishment of a dollar limitation of \$2,000 for the priority that may be enjoyed by the wage earners would be reflected in the amount of any advance by the bank or other lending agency?

**Mr. Biddell:** Where a company is on shaky ground and the banks are considering whether or not to continue to extend credit, there is no question but that they will be looking at what the value of their security is, taking into account what the outstanding wages may be. But they do that today. While I see it starting to be interfered with, the policy of our major banks today is to see that employees get paid. I do not believe that the establishment of a priority for wages to a limited amount and for a limited period is going to seriously inhibit the ability of businesses to obtain the credit they need.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, not having been a member of this committee previously, I am unclear as to whether or not the committee has considered the specific proposal of establishing a limited priority as opposed to a priority over fixed mortgages, and so forth.

**Mr. Baird:** No, this specific proposal has not been considered previously. The original proposal was for a super priority over all secured creditors, including land mortgages and conditional sales contracts. It was an absolute priority.

**Senator Godfrey:** So, this is a compromise proposal.

**Mr. Baird:** This is a compromise proposal that Mr. Biddell puts forward, somewhat similar to the provision in section 88 of the Bank Act but with a broader perspective.

Would that be correct, Mr. Biddell?

**Mr. Biddell:** That is correct.

**Senator Godfrey:** Dealing with the proposed ceiling of \$2,000 wouldn't that ceiling, given the present rate of infla-

[Traduction]

celles du secteur tertiaire, pour lesquelles l'article 88 ne peut s'appliquer et, dans ces cas-là, les banques doivent se rabattre sur leurs charges variables.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur Biddell, pour en revenir à cette question de salaires, vous semblez penser qu'ils devraient être versés en priorité mais qu'un certain plafond devrait être imposé. Pourriez-vous nous dire quel serait ce plafond?

**M. Biddell:** Je pense qu'un plafond de \$2,000, plus \$500 d'avantages sociaux, serait raisonnable compte tenu des circonstances actuelles. Comme vous le savez, un plafond fixé à \$500 est des plus insuffisants.

**Le sénateur Buckwold:** Vous pensez que \$2,000 suffisent aujourd'hui?

**M. Biddell:** Je pense que oui, sénateur. Cette somme couvrirait le gros des salariés. Je ne pense pas qu'on devrait accorder une priorité aux cadres supérieurs dont les salaires s'élèvent à des milliers de dollars pour la seule raison qu'une poignée travaillant pour le compte d'une grande organisation, touchent des salaires beaucoup plus élevés. C'est une opinion personnelle.

**Le président:** Monsieur Biddell, ne pensez-vous pas que l'institution d'un plafond de \$2,000 versé aux salariés se répercuterait sur le montant de la somme avancée par la banque ou toute autre institution de prêts?

**M. Biddell:** Lorsqu'une société éprouve des difficultés et que les banques se demandent si elles vont continuer à lui accorder des facilités de crédit, il est certain qu'elles examineront la valeur de leur garantie en tenant compte des salaires qui seraient impayés. C'est d'ailleurs ce qu'elles font aujourd'hui. Bien que certaines modifications soient envisagées, les principales banques ont pour politique de verser les salaires dûs aux employés. Je ne pense pas que l'établissement d'un plafond dans un délai limité va pouvoir empêcher les entreprises d'obtenir les crédits dont elles ont besoin.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, étant donné que je ne faisais pas partie de ce comité, je me demande si celui-ci s'est penché sur le projet d'adoption d'un ordre de collocation limité par opposition à un ordre de collocation portant sur des hypothèques fixes, etc.

**M. Baird:** Non, nous ne nous sommes pas penchés là-dessus. Le projet initial était d'instituer un ordre de collocation absolu sur tous les créanciers nantis, y compris les hypothèques immobilières et les contrats de vente conditionnels. Il s'agissait d'une priorité absolue.

**Le sénateur Godfrey:** Il s'agit donc maintenant d'un compromis.

**M. Baird:** C'est effectivement ce que propose M. Biddell; quelque chose de semblable à l'article 88 de la Loi sur les banques mais dans une perspective élargie.

Est-ce exact, Monsieur Biddell?

**M. Biddell:** C'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** En ce qui concerne le plafond de \$2,000, celui-ci, compte tenu du taux actuel d'inflation, ne



[Text]

tion, become about as obsolete as the \$4,000 property qualification for senators? Wouldn't it be better to phrase it in terms of a month's wages? If they continued beyond that, they would of course do so at their own risk.

**Mr. Biddell:** I still have some confidence that we will be successful in our attempts to do something about inflation. Your remarks are well taken. I do think it would be better to have an amount as prescribed, and then it could be dealt with by regulation.

**The Chairman:** The essential point, of course, is that this deals with arrears of wages. We do not want to project a month in dollars if the arrears are only two weeks.

**Senator Godfrey:** If an employee continues on for more than a month, then it should be at his or her own risk. There is no way the wage earner will know of the problem until his wages are due, and by that point he may have already lost two week's wages, and it may be he wants to continue for another two weeks in an attempt to help the company, in which event he should be able to recover his month's wages; but beyond that he would be at his own risk. Certainly, the proposal that there should be a time limitation strikes me as being reasonable.

**Senator Connolly:** I am inclined to agree with Senator Godfrey that there be a time limitation. The wage earner should be protected for arrears of wages up to the amount of a month's wages. If he has only two weeks' wages coming to him, he would get priority, but there would also be a ceiling on the arrears if the claim were related to time rather than an amount. Am I wrong on that?

**Mr. Baird:** The limit on the amount is there for purposes of catching the high wage earner or the senior executive who is being paid a large amount of money. That is one of the reasons why a dollar amount is needed. It is possible, of course, to put a ceiling both on the amount of wages and the time period that any claim for wages would cover. In the present act, there is both a ceiling as to the amount and the time. The provision in this bill deals only with the amount. There is nothing wrong with having both.

**The Chairman:** Senator Godfrey, on the point you are making, I think that the moment any arrears develop, that moment crystalizes the amount of the arrears. If the employee continues to work knowing that there are arrears and that he is not going to be paid, then I think the company would have to agree in order that the amount of the arrears might increase. I do not think that under the suggestion of a dollar limitation you can have arrears of wages increasing. They have to crystalize when they first occur.

**Mr. Biddell:** Ordinarily, the crystalization is the date of bankruptcy, and it is possible, as the chairman points out, that if the employee does not get paid on Friday he decides to keep working. This happens in many small businesses, and it is beneficial that it does so in many instances, because sometimes there is the possibility of putting these things back on the rails, and that is far more important than the risk that the employee is taking. I do not think we should be unduly concerned that

[Traduction]

deviendrait-il pas aussi ridicule que les \$4,000 que doivent posséder les sénateurs sous forme de biens? Ne serait-il pas plus approprié de le fixer à un mois de salaire par exemple? Si les salariés continuaient à travailler au-delà de cette limite, ils le feraient à leurs propres risques et périls.

**M. Biddell:** J'espère toujours que nous arriverons à juguler l'inflation. Votre remarque est bien pensée. Je persiste à penser néanmoins qu'il serait préférable de fixer un plafond, par voie réglementaire.

**Le président:** Il s'agit de traitements dûs et c'est là où se situe le point essentiel. Nous ne voulons pas projeter un mois de salaire si le traitement dû n'est que de deux semaines.

**Le sénateur Godfrey:** Si un employé continue à travailler pendant plus d'un mois, il devra le faire à ses propres risques et périls. Le salarié n'est conscient du problème que lorsque le traitement dû ne lui est pas versé; et, d'ici là, il aura peut-être déjà perdu deux semaines de traitement; il se peut qu'il veuille continuer à travailler pendant deux autres semaines en vue d'aider la société, auquel cas il devrait pouvoir récupérer son mois de salaire, mais au-delà de cette limite il le ferait à ses propres risques et périls. La proposition selon laquelle il devrait y avoir un délai me semble raisonnable.

**Le sénateur Connolly:** Je suis porté à convenir avec le sénateur Godfrey qu'il devrait y avoir un délai. Le salarié devrait être protégé contre les arriérés de salaire, jusqu'à concurrence de son salaire mensuel. S'il ne lui revient que deux semaines de salaire, il aurait la priorité, mais il y aurait aussi un plafond sur les arriérés, si la créance se rapportait au temps plutôt qu'à l'argent. Ai-je raison?

**M. Baird:** Le plafond a été fixé pour englober la personne qui touche un gros salaire, ou le cadre supérieur qui reçoit un traitement élevé. C'est pourquoi on a fixé une valeur vénale. Évidemment, il est possible de plafonner à la fois le salaire et le délai pour la présentation d'une créance de salaire. Dans la loi actuelle, le montant et le délai sont tous deux plafonnés. La nouvelle disposition du bill ne traite que d'un montant maximal. Rien ne s'oppose à ce que l'on traite les deux.

**Le président:** Sénateur Godfrey, j'aimerais ajouter à ce que vous dites que, du moment où s'accumulent les arriérés, le montant s'en trouve fixé. Si un employé continue de travailler, sachant qu'il y a des arriérés et qu'il ne sera pas payé, je crois que la société devra alors consentir, pour que le montant des arriérés puisse augmenter. Si vous proposez qu'on fixe une valeur vénale, je ne crois pas que les arriérés de salaires puissent augmenter. Le montant doit être fixé, dès que les salaires cessent d'être payés.

**M. Biddell:** Habituellement, le montant est figé à compter de la date de la faillite et il est possible, comme le signale le président, qu'un employé décide de travailler, même s'il n'est pas payé le vendredi. Cela se produit dans un grand nombre de petites entreprises, et c'est avantageux dans de nombreux cas, puisqu'il est parfois possible de rétablir la situation et c'est beaucoup plus important que le risque que court l'employé. Je ne crois pas qu'il faille trop nous soucier de limiter la créance

[Text]

the employee's claim should be limited up to the point where he first learns that he is not going to get paid. I think he should be entitled to continue, but that there should be a dollar ceiling on the amount he can obtain. I think the dollar ceiling is the most practical thing from all standpoints.

**Senator Godfrey:** Except it goes out of date so quickly.

**Mr. Biddell:** That is true, but I think it should not be incorporated in the act; it should be in the regulations. Then if it runs out of date, it can be changed simply.

**Senator Buckwold:** I think the dollar ceiling is the right way, keeping in mind that occasionally there is a fairly lengthy time factor in the situation in the sense that people may be paid part of their wages from time to time—they may be paid 60 per cent or 75 per cent of their wages for some time by agreement. They are told that the company is a little short and that they will be paid when it is possible to do so. This happens more in smaller businesses, of course, and perhaps more often than we think.

**The Chairman:** Mr. Biddell, can you tell us what the liability of directors is under the Ontario Business Corporations Act?

**Mr. Biddell:** Under the Ontario Business Corporations Act, and I think under most if not all of the other provincial acts—and I have not examined them recently—it is whatever wages are outstanding in the six months. It is a limit of six months' wages.

**Senator Connolly:** Is it the same in the Canada Business Corporations Act?

**Mr. Biddell:** Yes.

**Senator Connolly:** The same six-month period?

**Mr. Biddell:** That has been there for years. But those acts are all out of date, we submit, in relation to current business practice.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, could I at this point draw Mr. Biddell's attention to clause 188(3). I know this may be something of a diversion from what Mr. Biddell is discussing. There directors are allowed to rely on financial statements and on the reports of lawyers or accountants. If they do so in good faith, then their liability is lifted. Is that new?

**Mr. Baird:** That is new in the sense that it did not appear in Bill C-60. It was incorporated in Bill S-9 which was the predecessor of this bill.

**Senator Connolly:** But it is new to existing law?

**Mr. Baird:** Yes.

**Senator Connolly:** That is the point, and I think Mr. Biddell started out his presentation by saying that it was a very commendable change in the law. Is that so?

**Mr. Biddell:** If I may, I would like to defer to Mr. Mayer on that point because it is one of the matters that he is going to

[Traduction]

de l'employé rétroactivement, au moment où il a d'abord appris qu'il ne serait pas payé. Je crois qu'il aurait droit de continuer à travailler, mais qu'il faudrait fixer une limite vénale au montant qu'il peut obtenir. Je crois que la limite vénale est la solution la plus pratique à tous les points de vue.

**Le sénateur Godfrey:** Sauf qu'elle devient si rapidement périmée.

**M. Biddell:** C'est vrai, mais je crois que la disposition ne devrait pas être incorporée à la loi, mais plutôt aux règlements. Alors si la disposition devient périmée, elle peut facilement être modifiée.

**Le sénateur Buckwold:** Je crois qu'il convient de fixer une valeur vénale, tout en retenant que la situation peut parfois durer assez longtemps, en ce sens que les gens peuvent de temps à autre toucher aux termes d'une entente entre 60 et 75 p. 100 de leur salaire. On dit aux employés que la société est un peu à court d'argent et qu'ils seront payés dès que possible. Cela arrive d'avantage dans les petites entreprises, et même plus souvent qu'on le croit.

**Le président:** Monsieur Biddell, pouvez-vous nous dire quelle responsabilité assument les administrateurs, en vertu de la *Ontario Business Corporations Act*?

**M. Biddell:** Aux termes de la *Ontario Business Corporations Act*, et en vertu de la plupart, sinon de toutes les lois provinciales, que je n'ai pas étudiées récemment il s'agit des salaires dus dans les six mois suivant la date de la faillite. Le montant maximal ne peut excéder six mois de salaires.

**Le sénateur Connolly:** En est-il ainsi de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes?

**M. Biddell:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** La même période de six mois?

**M. Biddell:** Cette disposition est inchangée depuis des années. Mais à notre avis, ces lois sont périmées, si l'on considère les pratiques commerciales courantes.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, est-ce que je pourrais attirer ici l'attention de M. Biddell sur le paragraphe 188(3) du projet de loi. Je sais que je m'éloigne du sujet dont traite M. Biddell. Aux termes de ce paragraphe, les administrateurs peuvent s'appuyer sur les états financiers de la société ou sur les rapports des avocats ou des comptables. S'ils le font de bonne foi, ils n'assument pas de responsabilité. Cette disposition est-elle nouvelle?

**M. Baird:** Oui, dans ce sens qu'elle n'apparaissait pas dans le bill C-60. Elle a été intégrée au bill S-9 qui a précédé le bill que nous étudions.

**Le sénateur Connolly:** Mais est-elle nouvelle par rapport aux lois qui existent?

**M. Baird:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** C'est là la question, et je crois que M. Biddell a dit au début de sa présentation que c'était une nette amélioration de la loi. Est-ce exact?

**M. Biddell:** Si vous me le permettez, je laisserai M. Mayer répondre à cette question, puisqu'il avait prévu d'en parler. Il



[Text]

discuss. He is going to refer to this particular clause and the matter you speak of now.

**Senator Connolly:** I think we can take it from your evidence that you are assuming that this will remain in the act, and that it is an improvement, but that there are corresponding changes that might have to be made in certain tax acts to conform with this proposal in clause 188(3). Is that so?

**Mr. Biddell:** I think that is correct, and not only in certain tax acts but in the corporations acts as well.

**Senator Connolly:** That is what I was coming to. Does it apply also to the Canada Corporations Act and to the provincial acts so far as the six-month liability is concerned?

**Mr. Baird:** Well, senator, I have had a chance to look at section 114 of the Canada Business Corporations Act and there is a liability for a maximum of six months. There is no saving feature. It imposes an absolute liability on directors if the wages are not paid.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, when we were looking at the Canada Business Corporations Act, was this a problem for us at that time? Did we think about it and did we discuss it?

**The Chairman:** You mean the Canada Corporations Act?

**Senator Connolly:** The Canada Business Corporations Act.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Connolly:** I forget it now, but you are younger than I am and you remember better!

**The Chairman:** At that time the thinking was to lighten the onus and provide something in the way of an escape, in certain circumstances, for the directors.

**Senator Connolly:** Were we discussing something similar to what is in clause 188(3) of this bill?

**The Chairman:** This brings me to a question I was going to put to Mr. Biddell. It seems to me, and I could be wrong in my interpretation, that the bankruptcy bill which we have before us provides what I would call an escape for directors so far as their liabilities are concerned to a greater extent than does the Canada Business Corporations Act. Is that right, Mr. Baird?

**Mr. Baird:** That is correct.

**The Chairman:** In discussing this with Mr. Baird I wondered why, and we have not been able to come up with any particular answer. The grounds of escape under the bankruptcy bill are in clause 368, and among those you find "good faith." Now, why, in the light of developments in commercial practice, do you put in an escape if the directors are acting in good faith, and yet you go so far as to put them in the position where they need to be chartered accountants in order to qualify for that escape?

[Traduction]

traitera de cet article du bill et de la question dont nous parlons maintenant.

**Le sénateur Connolly:** Si je vous ai bien compris, vous supposez que cette disposition restera dans la loi et qu'elle constitue une amélioration, mais qu'il faudra, par conséquent, apporter des modifications corrélatives à certaines lois fiscales, en fonction du paragraphe 188(3) du bill. Est-ce exact?

**M. Biddell:** Je le crois, mais il s'agira alors de modifier non seulement les lois fiscales mais aussi celles des corporations.

**Le sénateur Connolly:** J'allais vous en parler. Faudra-t-il modifier les dispositions de la Loi sur les corporations canadiennes et les lois provinciales pour ce qui est du délai de six mois?

**M. Baird:** Monsieur le sénateur, j'ai eu l'occasion de jeter un coup d'œil à l'article 114 de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, qui prévoit une responsabilité pour un maximum de six mois, et sans disposition d'exception. Les administrateurs sont donc tenus entièrement responsables si les salaires ne sont pas versés.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, nous posait-elle un problème à l'époque? Y avons-nous pensé et en avons-nous parlé?

**Le président:** Vous parlez de la Loi sur les corporations canadiennes?

**Le sénateur Connolly:** De la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

**Le président:** C'est cela.

**Le sénateur Connolly:** J'oublie maintenant, mais vous êtes plus jeune que moi et avez meilleure mémoire.

**Le président:** A l'époque, l'objectif était d'alléger le fardeau et de prévoir dans certains cas une échappatoire pour les administrateurs.

**Le sénateur Connolly:** Était-il question d'une mesure semblable à celle qui est prévue au paragraphe 188(3) de ce projet de loi?

**Le président:** Cela m'amène à poser une question que je voulais adresser à M. Biddell. Il me semble, mais je me trompe peut-être, que le projet de loi sur la faillite qui nous a été soumis prévoit ce que j'appellerais une échappatoire pour les administrateurs dans la mesure où leurs responsabilités sont davantage en jeu que dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. N'est-ce pas M. Baird?

**M. Baird:** C'est juste.

**Le président:** J'en ai parlé avec M. Baird et je me demandais pourquoi il en était ainsi, et nous n'avons pu en arriver à aucune réponse précise. Aux termes du projet de loi sur la faillite, les raisons d'exclusion sont définies à l'article 368 et il y est question, entre autres choses, de «bonne foi». Alors, compte tenu de l'évolution de la pratique commerciale, sera-t-il question d'exception si les administrateurs agissent en toute bonne foi. Et encore vous allez jusqu'à les contraindre à devenir comptables agréés pour profiter de cette échappatoire?

[Text]

**Senator Connolly:** Perhaps we could ask Mr. Biddell to make some general comment on the position of directors in view of clause 188(3). Would he care to make some comment on other legislation such as the Canada Business Corporations Act and the two tax acts to which he referred and the business corporations acts of the various provinces with reference to the liability of directors and the wisdom of having this liability, an absolute liability, in these other bills as against this escape clause, which is really not an escape clause, I think, Mr. Chairman? It is an escape clause in one sense, but it does not absolve the director who knows a business is floundering and yet allows the employees to continue working without getting their wages. But if he, in good faith, looking at the financial statements or taking advice from competent people, people of the type listed, says, "All right, we won't put the company into bankruptcy," then he is regarded as acting in good faith.

**The Chairman:** It seems to me that the simple question is, if a company is in a position where it is dependent for its continuance on the attitude of the bank, will they honour cheques that will be drawn for wages? A director could ask the bank, "Will you pay or honour cheques for this week's wages or next week's wages?" Good faith may be involved more than that, but what is included under "good faith" so that a director might avoid liability for wages owing? We do not want to put anything in here the meaning of which is not clear.

**Senator Buckwold:** I would like to have a response to Senator Connolly's question with respect to the relationship of the liabilities of directors in so far as various acts are concerned and how they interact.

When is a director responsible for six months' wages under a corporations act of a province on the federal, as against the liability included in Bill C-12 under a bankruptcy? I am not quite sure of the relationships there.

**Mr. Biddell:** Senator Buckwold, one of the major problems I found in trying to get the opinions of members of my two committees on this subject was invariably that they would point to the sections in the provincial corporations Acts and the Canada Business Corporations Act and say, "Why are we worrying about this liability being introduced into the Bankruptcy Act? They are already liable for much more under those acts, and we cannot change that."

Well, I look upon this committee as a forum which, I hope, will lead to the government's looking at all of those statutes in view of the change in business climate that we see at the present time—

**Senator Connolly:** That is exactly the point.

**Mr. Biddell:** ... where directors in many cases have been asked to come in and assist. They have virtually no financial

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Nous pourrions peut-être demander à M. Biddell de nous parler de la situation des administrateurs, compte tenu du paragraphe 188(3). Peut-être voudra-t-il parler aussi de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, des deux lois fiscales auxquelles il a fait référence ainsi que des lois sur des corporations commerciales de diverses provinces, eu égard à la responsabilité des administrateurs et au bien-fondé de cette responsabilité, responsabilité qui est absolue dans ces autres projets de loi alors que cette disposition permet une échappatoire qui n'en est pas une en réalité, il me semble, monsieur le président. C'est, en un sens, une disposition d'évasion mais elle ne blanchit pas l'administrateur qui, sachant qu'une entreprise s'effondre, permet que les employés continuent d'y travailler sans toucher leurs salaires. Mais si agissant de bonne foi, après avoir consulté les états financiers ou obtenu des conseils de personnes compétentes, comme celles qui sont énumérées, il se dit qu'il ne laissera pas l'entreprise faire faillite, il est réputé agir de bonne foi.

**Le président:** Il me semble qu'il s'agit tout simplement de savoir si lorsqu'une société se trouve en situation de dépendance à l'égard d'une banque pour assurer la poursuite de ses affaires, la banque honorera les chèques qui seront faits pour payer les salaires? Un administrateur pourrait avoir à demander à la banque si elle honorera les chèques qui seront faits pour payer les salaires de la semaine en cours ou de la suivante? La bonne foi peut aller beaucoup plus loin encore, mais qu'entend-t-on par «bonne foi» pour qu'un administrateur puisse ne pas avoir la responsabilité du paiement des salaires exigibles? Nous ne voulons rien insérer ici qui n'ait pas une signification bien claire.

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais qu'on réponde à la question que pose le sénateur Connolly sur les divers degrés de responsabilités des administrateurs, dans les diverses lois, et sur la façon dont elles se recoupent.

Qu'arrive-t-il lorsqu'un administrateur est responsable du versement de six mois de salaire aux termes d'une loi fédérale ou provinciale sur les corporations, compte tenu de la responsabilité qui lui incombe en cas de faillite, aux termes du projet de loi C-12? Je ne vois pas bien comment tout cela s'organise.

**M. Biddell:** Monsieur le sénateur Buckwold, l'une des grandes difficultés que j'ai rencontrées en essayant d'obtenir l'avis des membres de mes deux comités sur cette question tient au fait qu'ils font invariablement référence à des articles des lois sur les corporations des provinces et de la Loi sur les corporations des provinces et de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes et disent: «Pourquoi vouloir que cette responsabilité soit prévue dans la Loi sur la faillite? Ils sont déjà tenus responsables pour bien davantage aux termes de ces lois et nous ne pouvons rien y changer.»

Je considère ce comité comme une tribune qui, je l'espère, amènera le gouvernement à considérer toutes ces lois en tenant compte de l'évolution que connaît actuellement le monde des affaires.

**Le sénateur Connolly:** C'est tout à fait juste.

**M. Biddell:** Des administrateurs ont maintes fois été invités à participer. Ils ne sont pratiquement pas engagés financière-



*[Text]*

involvement but have been asked to come in and assist in order to try to get businesses started and keep them going with all the relevant benefits to our economy, and yet we have what, to me, are completely outmoded rules in the Corporations Act, saddling them with a serious potential liability—a liability which has scarcely ever come home to roost under the policies our major lenders, the seven or eight large Canadian banks, have been following for years; but it will become a reality now and now is the time to do something about it.

**Senator Buckwold:** You have not answered the question that both Senator Connolly and I have asked, however. Granted that there is a conflict, perhaps, between the Bankruptcy Act and the provincial or federal Corporations Act, which would apply?

**Mr. Biddell:** Certainly, the liability under the Corporations Act would continue to exist, no matter what the Bankruptcy Act said. Mr. Baird may disagree with that.

**Mr. Baird:** No, I agree with that conclusion.

**The Chairman:** Well, I am not sure, Mr. Biddell, because the Corporations Act is general legislation dealing with all federally-incorporated companies, but the Bankruptcy Act is a special power under the BNA Act, and this is special legislation to deal with that. It may well be, if you go back and study all the cases, that the specialty legislation will override the other, especially if it is later in point of time.

**Mr. Biddell:** Well, Mr. Chairman, quite probably you are right, or at least possibly you are right, and I would like to think you are, because if this act were to say, "Notwithstanding anything to the contrary in any other statute of Canada or the provinces—," and it does use this language in this act in other matters.

**Senator Connolly:** But not in this matter.

**Mr. Biddell:** It does not use it in this matter, but they have introduced that sort of language in this bill dealing with other matters relating to insolvency, and it may be that this act, by itself, using that sort of language, could override what is already in the provincial Corporations acts and the federal Corporations Act.

**Senator Connolly:** It would override it in respect of a bankruptcy here and now, but whether the other act would go to increase or further the liability of directors in other respects is another question. Perhaps there was a residual effect that might catch the directors for more then they might be caught for under the Bankruptcy Act.

**Mr. Biddell:** That may be so.

**The Chairman:** Mr. Biddell, I do not think we need to go much further on that point, because on page 13 of the bill, looking at clause 10, where the marginal note is: "Act to prevail," it says:

10. (1) Where a person is insolvent, the provisions of this Act prevail notwithstanding any rule of law, including

*[Traduction]*

ment, mais ont été invités à fournir leur aide afin d'essayer de faire démarrer des entreprises et de les maintenir à flot avec tous les avantages que cela procure à notre économie. D'autre part nous subissons, chose tout à fait dépassée, des règles découlant de la Loi sur les corporations qui les briment et font peser sur eux une grave responsabilité, responsabilité qui retombe rarement sur ses auteurs en raison des lignes de conduite que suivent depuis des années nos grandes institutions prêteuses, à savoir les sept ou huit grosses banques canadiennes. Cependant la chose est sur le point de devenir réalité et il est temps d'agir.

**Le sénateur Buckwold:** Vous n'avez pas répondu à la question que le sénateur Connolly et moi-même avons posée. Advenant un conflit, par exemple, entre la Loi sur la faillite et la Loi sur les corporations d'une province ou du fédéral, laquelle prévaudrait?

**M. Biddell:** Il est certain que la responsabilité définie aux termes de la Loi sur les corporations serait maintenue, peu importe ce que prévoit la Loi sur la faillite. M. Baird n'est peut-être pas d'accord là-dessus.

**M. Baird:** Je suis d'accord.

**Le président:** Je n'en suis pas certain, M. Biddell, parce que la Loi sur les corporations est une législation générale qui porte sur toutes les sociétés constituées en corporation sous le régime fédéral, mais la Loi sur la faillite découle d'un pouvoir spécial défini dans l'acte de l'Amérique du Nord britannique et il s'agit donc d'une législation spéciale. Il se peut très bien, si l'on étudie tous les cas possibles, que la législation spéciale prime l'autre, surtout si elle est plus récente.

**M. Biddell:** Monsieur le Président, vous avez très probablement raison, ou du moins la chose est possible, et j'aimerais qu'il en soit ainsi. Si cette Loi disait, «Nonobstant toute autre disposition contraire d'une quelconque autre loi du Canada ou des provinces». On retrouve d'ailleurs cette formule dans cette Loi au sujet d'autres questions.

**Le sénateur Connolly:** Mais pas à cet égard.

**M. Biddell:** En effet, mais cette phraséologie a été utilisée dans ce projet de loi pour d'autres questions concernant l'insolvabilité, et il se peut que, de ce fait, cette loi puisse, en soi, prévaloir sur les dispositions existant déjà dans les lois provinciales et dans la loi sur les sociétés.

**Le sénateur Connolly:** Elle pourrait prévaloir pour une faillite, mais il reste à savoir si l'autre loi augmenterait ou amplifierait la responsabilité des administrateurs à d'autres égards. Il y aurait peut-être un effet résiduel qui pénaliserait plus les administrateurs que ne le ferait la Loi sur la faillite.

**M. Biddell:** Peut-être, en effet.

**Le président:** Monsieur Biddell, je ne pense pas qu'il soit nécessaire de s'étendre davantage sur cette question, parce qu'à la page 13 du projet de loi, où la note marginale indique «Prépondérance», l'article 10 dit ceci:

10. (1) Dans les cas d'insolvabilité d'une personne, les dispositions de la présente loi prévalent nonobstant toute

[Text]

any rule of equity, or anything in any other Act of Parliament or of the legislature of a province or in any instrument governing the rights of creditors or shareholders or any class of creditors or shareholders.

**Senator Walker:** That is pretty clear.

**The Chairman:** It is pretty clear, yes.

**Senator Buckwold:** That still does not say anything about liability of directors. I am not sure if that wording would in fact override the actual liability of directors.

**The Chairman:** Are you thinking in terms of the civil rights in a province?

**Senator Buckwold:** I am just saying that I am not sure if it is clear.

**Senator Connolly:** Mr. Baird, how do you interpret clause 10(1), which the chairman has just read? With that clause in the bill, does the liability of directors in these other acts, like the Corporations Act, et cetera, that we have been discussing still apply?

**Mr. Baird:** I had originally thought it would. I had anticipated any additional rights given by provincial statute to wage earners would not be precluded by the Bankruptcy Act, but that, if the provincial laws or the Canada Business Corporations Act gave additional rights, those rights would be available to wage earners notwithstanding the Bankruptcy Act. That was my initial view.

This is a difficult question. We have had a similar question go to the Supreme Court of Canada dealing with the rights of a trustee in bankruptcy to use provincial laws to attack fraudulent preferences. There the court split five to four, giving the trustee in bankruptcy the right to use provincial statutes for the purposes of attacking a fraudulent preference.

The courts have seemed to take a liberal view of the remedies and rights available under provincial statutes in event of a bankruptcy, and it is quite possible, unless the word "directors" is specifically inserted in the section, that the courts will say that a provincial statute giving a wage earner additional rights will not be in conflict with the provisions in clause 188 of this bill.

**Senator Connolly:** What about the provisions in the Canada Business Corporations Act?

**Mr. Baird:** I believe clause 10 is an attempt to supersede the Canada Business Corporations Act in the event of an insolvency. As the Chairman has indicated, it is general law under the Canada Corporations Act, whereas these are specific provisions in the event of an insolvency.

The same principles would apply whether or not this clause has effectively done that. I am not sure the court would interpret it in that fashion, because courts will tend to be liberal, particularly in granting relief to wage earners.

When a section is not specific, it is my view that the courts will opt to give the wage earners the additional rights available under the Canada Business Corporations Act.

[Traduction]

règle de droit, notamment d'équité, ou toute autre loi du Parlement ou de la législature d'une province ou tout acte régissant les droits de tous les créanciers ou actionnaires ou une catégorie d'entre eux.

**Le sénateur Walker:** C'est très clair.

**Le président:** En effet.

**Le sénateur Buckwold:** Mais l'article ne dit cependant rien de la responsabilité des administrateurs. Je ne suis pas sûr que le libellé utilisé prévaudrait effectivement par ce qui est de cette responsabilité.

**Le président:** Voulez-vous parler des droits civils d'une province?

**Le sénateur Buckwold:** Je veux simplement dire que la chose ne me semble pas très claire.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur Baird, comment interprétez-vous le paragraphe 10(1) que le président vient de lire? Permettra-t-il de continuer à appliquer les dispositions concernant la responsabilité des administrateurs qu'on trouve dans d'autres lois, comme la Loi sur les sociétés, et ainsi de suite, dont nous avons discuté?

**M. Baird:** Je le pensais d'abord. J'avais cru que les droits supplémentaires conférés par une loi provinciale aux salariés ne seraient pas exclus par la Loi sur la faillite, mais que si des lois provinciales ou que la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes conféraient de tels droits, les salariés pourraient s'en prévaloir, nonobstant les dispositions de la Loi sur la faillite. C'est ce que je pensais à l'origine.

C'est une question délicate. Une question semblable a été présentée à la Cour suprême du Canada; elle concernait les droits qu'a un syndic en faillite de se prévaloir des lois provinciales pour contester des préférences frauduleuses. Les juges se sont prononcés à cinq contre quatre pour accorder au syndic le droit de se prévaloir en ce cas des lois provinciales.

Les cours semblent avoir eu une opinion libérale des recours et des droits prévus en cas de faillite par les lois provinciales, et il est très possible, à moins que le terme «administrateur» ne soit inséré dans cet article, qu'elles estiment qu'une loi provinciale qui accorde à un salarié des droits supplémentaires n'est pas incompatible avec les dispositions de l'article 188 de ce projet de loi.

**Le sénateur Connolly:** Qu'en est-il des dispositions de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes?

**M. Baird:** Je crois qu'avec l'article 10 on essaie de remplacer les dispositions de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, en cas d'insolvabilité. Comme l'a indiqué le président, la loi en question est de portée générale, tandis que cet article traite précisément de l'insolvabilité.

Les mêmes principes s'appliqueraient, que cette disposition ait ou non pareille portée. Je ne suis pas sûr que les cours donneraient cette interprétation parce qu'elles ont tendance à être libérales, notamment quand il s'agit d'accorder réparation aux salariés.

Lorsqu'une disposition n'est pas précise, je pense que les cours choisiront d'accorder aux salariés les droits supplémen-



[Text]

**Senator Buckwold:** I think that is emphasized by clause 10(2), which goes on to say that a trustee shall, in fact, avail himself of all rights provided by the provincial or other acts in realizing on assets or paying out liabilities.

**Mr. Baird:** The philosophy would be that, in order to make the Bankruptcy Act the sole statute dealing with the rights and liabilities of directors after a bankruptcy occurs, the language would have to be most specific to preclude other legislation. The language that could be used would be similar to subclause (3) in clause 10, where the language would be:

Notwithstanding any other Act of Parliament or any Act of a legislature of a province, . . .

That type of language, if inserted in the clause dealing with the liability of directors, would effectively limit the liability of directors to the provisions in the Bankruptcy Act.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I think this is something our advisers should look at, in terms of a potential problem in the conflict of the various acts.

**Senator Godfrey:** Actually, it is specifically covered in clause 10(3) (b) (ii):

Notwithstanding any other Act of Parliament or any Act of a legislature of a province, where a bankruptcy order or an arrangement is made in respect of a debtor, no person may

(b) if the debtor is a corporation, take or continue any proceeding

(ii) to compel directors or former directors of the corporation to pay any arrears of wages, except in accordance with section 188.

**Senator Connolly:** So that is the escape clause.

**Senator Buckwold:** That is quite true.

**Mr. Baird:** Thank you very much. I had overlooked that. I think you have the provision very clearly set out in here now. That is the answer to the question that you were asking, Senator Buckwold. I apologize for not having been aware of it, but it clearly does indicate that provincial laws will no longer apply, because the Bankruptcy Act will be the sole arbiter.

I am not saying this as an excuse, but that is something that came in relatively recently in the bill. It was not in the earlier provisions. The bill has changed so much that we were not aware of that.

In view of this section, I think your committee now has a significant role in making a recommendation as to what will be the liability of directors after a bankruptcy occurs.

I know the Canadian Bar Association will make its submission on this point, and I am sorry if, Mr. Mayer, I am stealing your thunder, because you deserve the credit for the recommendation, but the recommendation of the Canadian Bar Association is that clause 188, subclause (3), should be modified to provide that the sole test to determine liability be

[Traduction]

taires prévus par la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes.

**Le sénateur Buckwold:** C'est ce qui me semble précisé par le paragraphe 10(2) qui stipule qu'un syndic pourra, en fait, se prévaloir de tous les droits prévus par des lois provinciales ou autres pour réaliser des actifs ou rembourser des passifs.

**M. Baird:** Le principe serait que, pour que la Loi sur la faillite soit la seule à traiter des droits et responsabilités des administrateurs après une faillite, il faudrait utiliser un libellé très précis excluant toute autre loi; on pourrait s'inspirer du paragraphe 10(3) en disant:

Nonobstant toute autre loi du Parlement ou de la législature d'une province, . . .

Si cette phrase était ajoutée à la disposition traitant de la responsabilité des administrateurs, celle-ci ne relèverait plus que des dispositions de la Loi sur la faillite.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, nos conseillers devraient examiner cette question, en prévision d'éventuelles contradictions entre les diverses lois.

**Le sénateur Godfrey:** En fait, il en est bien question à l'alinéa 10(3) b) (ii):

Nonobstant toute autre loi du Parlement ou de la législature d'une province, lorsqu'une ordonnance de faillite est rendue à l'égard d'un débiteur ou qu'un concordat est conclu à son égard, aucune personne ne peut:

b) si le débiteur est une société, engager ou continuer une procédure visant:

(ii) à obliger les administrateurs ou anciens administrateurs de la société à payer des arriérés de salaires, sauf en conformité de l'article 188.

**Le sénateur Connolly:** C'est donc la clause dérogatoire.

**Le sénateur Buckwold:** C'est exact.

**M. Baird:** Je vous remercie beaucoup. Elle m'avait échappé. La disposition est en effet très clairement énoncée. Elle répond à la question que vous posiez, sénateur Buckwold. Je regrette de ne pas en avoir pris connaissance, mais elle indique clairement que les lois provinciales ne s'appliqueront plus, la Loi sur la faillite étant le seul arbitre.

Je ne dis pas cela comme excuse, mais cette disposition a été assez récemment introduite dans le projet de loi. Elle n'existait pas précédemment. Il y a eu tant de changements que j'ignorais cette disposition.

A propos de cet article, j'estime que votre Comité a maintenant un rôle important à jouer en faisant une recommandation quant à ce que devra être la responsabilité des administrateurs après une faillite.

Je sais que le Barreau canadien présentera son point de vue sur cette question, et je suis désolé, Monsieur Mayer, de marcher sur vos plates-bandes, puisque le mérite de la recommandation vous revient, mais l'Association propose que le paragraphe 188(3) soit modifié de façon à stipuler que le seul critère déterminant la responsabilité serait de savoir l'adminis-

[Text]

whether or not the director had reasonable grounds to believe that the wages would be paid.

The concept is to leave that as an open issue and put the onus on the director to come to court and support the position that the director had reasonable grounds to determine that the wages would be paid.

In my view that is a fair test. If the wages were not paid, why were they not paid?

**Senator Connolly:** You mean without the individual items that are specified in subclause (3) of clause 188?

**Mr. Baird:** Yes.

**Senator Connolly:** In other words, to leave it on a general ground rather than on those two specific items?

**Mr. Baird:** Yes. Mr. Mayer will deal with that question later.

**Mr. Biddell:** Mr. Chairman, I had overlooked the existence of clause 10(3)(b)(ii). I believe it came into the bill after our brief was written, but that does answer one of our concerns. I should point out, however, that the basic test as to whether or not directors should be liable is whether or not offences such as those mentioned in clause 189 and clause 368 have been committed. That would be my own view of the matter.

**Senator Connolly:** In other words, there has to be *mens rea* on the part of the directors.

**Mr. Biddell:** Yes.

**Senator Godfrey:** That will not help the director who is struggling along, trying to keep the business going.

**Mr. Biddell:** Yes, it will. It will, because if the business has been operated in a fair and proper fashion and the director has been trying to keep it alive and the bank just suddenly calls the loan, then the director will be protected.

**The Chairman:** You mean, under the aspect of good faith?

**Mr. Biddell:** There is the aspect of good faith and there is also the fact that, if he was only liable if offences had taken place such as those set out in clause 189 and clause 368, then he would be well protected.

**Mr. Baird:** That would involve an amendment to clause 189, because there is no specific mention of liability there.

**Mr. Biddell:** Indeed, it would, yes. This bill needs to be changed in some respects, but that, to me, should be the test of whether or not directors are personally responsible.

**Senator Connolly:** Perhaps we could look at clause 189 and clause 368 for a moment. Would you point out the subclauses you are referring to in clause 189 when you speak of these offences?

**Mr. Biddell:** Yes. Clause 189 deals with events for which, if they have been carried on in a company that has gone bankrupt, the agent or former agent is personally liable. A director

[Traduction]

trateur avait des motifs raisonnables de croire que les salaires seraient payés.

L'idée est de laisser la question ouverte et de reporter sur l'administrateur l'obligation de se présenter à la cour et de prouver qu'il avait des motifs raisonnables de déterminer que les salaires seraient payés.

Cela constitue selon moi un critère juste. Si les salaires n'ont pas été payés, pourquoi?

**Le sénateur Connolly:** Vous voulez dire en l'absence des documents précisés au paragraphe 188(3)?

**M. Baird:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** En d'autres termes, vous préféreriez qu'on invoque un motif général, plutôt que de s'appuyer sur ces deux sortes de documents.

**M. Baird:** M. Mayer traitera de cette question plus tard.

**M. Biddell:** Monsieur le président, je n'avais pas tenu compte du sous-alinéa 10(3)b)(ii). Je crois qu'il a été introduit dans le projet de loi après la rédaction de notre mémoire, mais il répond à l'une de nos préoccupations. Cependant j'aurais souligné que le critère fondamental, pour mesurer les responsabilités des administrateurs, est de déterminer si les infractions mentionnées aux articles 189 et 368 ont été commises. Voilà comment je considère la question.

**Le sénateur Connolly:** Autrement dit, il doit y avoir intention délictueuse de la part des administrateurs.

**M. Biddell:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Cela n'aidera pas l'administrateur dont les affaires vont cahin-caha et qui essaie de faire marcher son entreprise.

**M. Biddell:** Bien au contraire. Car si l'entreprise a été dirigée honnêtement et efficacement, que l'administrateur a essayé d'assurer sa survie, si la banque demande tout à coup le remboursement d'un prêt, l'administrateur sera alors protégé.

**Le président:** Vous voulez dire du point de vue de la bonne foi.

**M. Biddell:** Il y a l'aspect de la «bonne foi» et également le fait que, s'il n'était coupable que d'infractions du genre de celles qui sont énumérées aux articles 189 et 368, il serait alors bien protégé.

**M. Baird:** Il faudrait en ce cas modifier l'article 189 puisqu'il n'y est aucunement fait mention de responsabilité.

**M. Biddell:** Il le faudrait en effet. Ce projet de loi a besoin d'être modifié à certains égards, mais, à mon sens, ce serait le critère qui permettrait de juger si les administrateurs sont personnellement responsables.

**Le sénateur Connolly:** Nous pourrions peut-être étudier maintenant les articles 189 et 368. Voudriez-vous désigner les alinéas dont vous parliez dans l'article 189 à propos de ces infractions?

**M. Biddell:** L'article 189 traite des infractions dont le mandataire ou l'ancien mandataire est tenu personnellement responsable si elles ont été commises dans une société qui a été



## [Text]

is an agent by definition. Therefore, this gets at those people who, effectively, have been carrying on businesses in a fraudulent or semi-fraudulent manner. It lists in paragraphs (a) to (f) certain events which may have taken place for which, if they did take place, the people who were responsible for their taking place should be called to account.

**Senator Connolly:** And that is generally fraud.

**Mr. Biddell:** Generally fraud, yes.

**Senator Connolly:** That is good enough.

**Mr. Biddell:** Then, if you go over to clause 368 . . .

**Senator Godfrey:** Before leaving clause 189, I must say I cannot see where it is applicable with respect to wages.

**Mr. Biddell:** All I said, Senator Godfrey, was that directors, in my view, should be personally responsible for wages only if events such as those described in clause 189 have taken place. Certainly, it requires change in the way the bill is drawn. Clause 189 does refer to directors, because a director is an agent; but we are not talking about wages in clause 189 as written. I am just taking, as examples, those offences in clause 189 and have said, "Those are the sorts of things, if a director had been involved in them, that should result in his being responsible for outstanding wages."

**Senator Laird:** That brings up *mens rea* again.

**Mr. Biddell:** Indeed, it does.

**Senator Godfrey:** Except that, to take an extreme case, surely a director knows that the bank is going to close on a Thursday, and they keep operating, or they have every intention to. There is then a *mens rea* there.

**Mr. Biddell:** That is true.

**Senator Godfrey:** And that would not be covered by any offence under clause 189 or clause 368.

**Mr. Biddell:** No. That would have to be an additional one. If the bank has told the director, as you suggest; "I am closing you on Thursday and I am not going to pay the wages," then the director should be responsible, if he has not blown the whistle.

**Senator Godfrey:** That is why I cannot see how it would be covered.

**Senator Connolly:** How does the director blow the whistle in that instance, in a practical way?

**Mr. Biddell:** He closes up the business and sends the employees home.

**Senator Connolly:** And pays them up to that point, if he can?

**Mr. Biddell:** If he can; if the bank will honour the cheques.

**Senator Connolly:** Let us be practical. I think that what you are now saying to us, Mr. Biddell, is that, subject to what we hear from the Canadian Bar Association on subclause (3) of

## [Traduction]

mise en faillite. Un administrateur est par définition un mandataire. Cela touche donc les personnes qui ont effectivement exploité une entreprise de manière frauduleuse ou semi-frauduleuse. L'article 189 énumère aux alinéas a) à f) des infractions qui ont pu être commises et dont, le cas échéant, les responsables devraient être tenus de rendre compte.

**Le sénateur Connolly:** Il s'agit de façon générale de cas de fraude.

**M. Biddell:** Oui, de façon générale.

**Le sénateur Connolly:** Cela me suffira.

**M. Biddell:** Et si nous passons à l'article 368 . . .

**Le sénateur Godfrey:** Avant de terminer avec l'article 189, je dois dire que je ne vois pas comment cela s'applique en ce qui concerne les salaires.

**M. Biddell:** Tout ce que j'ai dit, sénateur Godfrey, c'est que les administrateurs, doivent à mon avis être tenus personnellement responsables des salaires dans les seuls cas décrits à l'article 189. Dans sa forme actuelle, cet article, nécessite certes des changements. L'article 189 fait allusion aux administrateurs parce qu'un administrateur est un mandataire; mais il n'y est pas question des salaires. Je prends simplement à titre d'exemple les infractions énumérées à l'article 189 en disant: «C'est le genre de choses qui ferait qu'un administrateur, s'il y avait été mêlé, serait rendu responsable des salaires dus.»

**Le sénateur Laird:** Voilà qui ramène une fois de plus la question de l'intention délictueuse.

**M. Biddell:** C'est vrai.

**Le sénateur Godfrey:** Prenons le cas extrême d'un administrateur qui sait sûrement que les banques vont arrêter leurs paiements le jeudi et qui continue, ou a fermement l'intention de continuer à travailler; il s'agit bien là d'une intention délictueuse.

**M. Biddell:** C'est vrai.

**Le sénateur Godfrey:** Cette infraction ne serait visée ni par l'article 189 ni par l'article 368.

**M. Biddell:** Non. Il s'agirait d'une nouvelle infraction. Si la Banque avait déclaré à l'administrateur, comme vous le laissez supposer: «Je vais arrêter les paiements jeudi et aucun salaire ne sera versé. L'administrateur devrait alors être tenu responsable de ne pas avoir donné le coup de sifflet.

**Le sénateur Godfrey:** C'est la raison pour laquelle je ne vois pas comment cette situation pourrait être visée.

**Le sénateur Connolly:** En pratique, comment l'administrateur prévient-il dans ce cas là?

**M. Biddell:** Il ferme l'entreprise et renvoie les employés chez eux.

**Le sénateur Connolly:** Et leur verse leur salaire, s'il le peut?

**M. Biddell:** S'il le peut; si la banque honore les chèques.

**Le sénateur Connolly:** Soyons pratiques. Je crois que ce que vous nous dites maintenant, M. Biddell, c'est que vu la disposition générale que recommande l'Association du barreau cana-

[Text]

clause 188 as to the general provision that they recommend, we perhaps have a specific portion of subclause (3) saying that directors will only be responsible personally in the event of offences being committed as set out in clauses 189 and 368?

**Mr. Biddell:** That is correct. That is my view.

**The Chairman:** Honourable senators, I believe we have approached this question from all angles. I do not think that we are going to add much in the way of further light by any repetition.

**Senator Walker:** It is well argued in the submission.

**The Chairman:** However, I should like to ask Mr. Biddell the following question: What has he to say in relation to differences that exist in the text of the bill before us as against the previous bill?

**Mr. Biddell:** Mr. Chairman, I can only respond to that question in a general fashion. As a result of the manner in which this bill was developed, and the very close co-operation between my committees and the department, we have in this bill those changes which we thought were needed, subject to the director's liability matter.

On behalf of my committee, I would say that I have no further recommendations to make. I know that the Canadian Bar Association representatives have some technical amendments. I may say that I concur in those. But we did not see fit to propose any other changes, and we think the changes that have been made in this legislation, compared with the existing Bankruptcy Act, are very worthwhile. We think that particularly in the area of consumer arrangements it will be a major step forward. We think that in the area of commercial arrangements it will provide opportunities to rehabilitate businesses which under existing legislation we cannot do, particularly the very many companies in the construction business that become insolvent. There will now be an opportunity to do something with them. We could not do it before because of mechanic's lien legislation, but the way that this bill has now been drawn, we shall now have an opportunity, and I view that as one of the most significant contributions that this bill will make.

**The Chairman:** To the list of those who assembled to have these discussions, you should add our own experts.

**Mr. Biddell:** Indeed, I do.

**The Chairman:** You should know that Mr. Baird, as one of the experts, saw fit to keep in touch with the chairman of this committee as things proceeded. So we were au fait with what was going on and where we were likely to go.

**Mr. Biddell:** Mr. Chairman, I was remiss in not doing so. David Baird and I work so closely together that sometimes I am guilty of not referring to the many things to which he contributes; and with your assistance, Mr. Chairman, both he and Mr. Swaig have managed to contribute in this area. They have done a great job for you and for all of us.

[Traduction]

dien au sujet de l'alinéa 188(3), il se peut qu'une partie de cet alinéa précise que les administrateurs ne seront tenus responsables que dans les cas d'infractions commises aux termes des articles 189 et 368?

**M. Biddell:** C'est exact. C'est mon opinion.

**Le président:** Honorable sénateurs, je crois que nous avons étudié cette question sous tous ces angles. Je ne crois pas qu'en poursuivant nous obtenions davantage d'éclaircissements.

**Le sénateur Walker:** La question est bien présentée dans le mémoire.

**Le président:** J'aimerais toutefois poser la question suivante à M. Biddell. Qu'avez-vous à dire au sujet des différences qui existent entre le libellé du projet de loi que nous avons sous les yeux et celui du projet de loi antérieur?

**M. Biddell:** Monsieur le président, je ne peux répondre à cette question que d'un point de vue général. Compte tenu de la façon dont ce projet de loi a été élaboré et de la concertation très étroite qui existe entre mes comités et le ministère, nous avons apporté à ce bill les modifications que nous estimions nécessaires, en particulier, pour ce qui concerne la responsabilité de l'administrateur.

Au nom de mon comité, je dirais que nous n'avons plus d'autres recommandations à formuler. Je sais que les représentants de l'Association du barreau canadien ont certaines modifications techniques à apporter. Je dois dire que je suis d'accord à ce sujet. Nous n'avons toutefois pas jugé approprié de proposer d'autres changements et nous estimons que ceux qui ont été apportés à ce projet de loi, par rapport à la Loi actuelle sur les faillites, sont très utiles. Nous estimons, surtout en ce qui concerne les concordats de consommateurs, que ce bill constitue une amélioration importante. Nous estimons qu'en ce qui a trait aux concordats commerciaux, il sera désormais possible de remettre sur pied les entreprises, ce que nous ne pouvons pas faire aux termes de la loi actuelle, en particulier, les très nombreuses sociétés de construction qui deviennent insolvables. Étant donné le libellé du projet de loi, il sera maintenant possible d'intervenir, ce qui était impossible auparavant à cause de la loi sur les privilèges. Cette possibilité d'intervention constitue à mon avis l'une des principales contributions de cette mesure.

**Le président:** Vous devriez ajouter les noms de nos propres experts à la liste des personnes qui se sont réunies pour tenir ces discussions.

**M. Biddell:** En effet.

**Le président:** Vous devriez savoir que M. Baird, l'un des experts, a jugé bon de se tenir en contact avec le président du Comité pendant les travaux. Ainsi, nous avons pu demeurer au fait des progrès accomplis et de la ligne de conduite à adopter.

**M. Biddell:** Monsieur le président, j'ai négligé de le faire. M. David Baird et moi-même travaillons en collaboration si étroite qu'il m'arrive parfois d'oublier ses nombreuses contributions; grâce à votre aide, Monsieur le président, lui-même et M. Zwaig ont fait progresser l'examen de la question. Ils ont très bien travaillé à la fois pour vous et pour nous.



[Text]

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, could I ask one further question, related to a sentence used by Mr. Biddell?

Mr. Biddell, you said something about bankruptcies occurring in the construction industry and a change in respect of the mechanic's lien law. That is provincial law. Is there something in this bill that changes the application of the Mechanics' Lien Act?

**Mr. Biddell:** Yes, there is. In my experience, at least two, if not 50 per cent, of insolvencies in the commercial sector are in the construction industry. It has been almost impractical to reorganize an insolvent construction industry because of the fact of provincial mechanic's lien legislation. I am not knocking the latter, but that legislation, as you know, makes every contributor to a construction project a secured creditor by statute, and when you wanted to try to reorganize an insolvent construction industry, in the interests of its creditors, you had no means of using the proposals under the present Bankruptcy Act where you could require a minority group of creditors to go along with the wishes of the majority in the interests of all of them, because each one had a secured claim on the particular piece of property to which he had made his contribution. You could not require him to be bound by the proposal sections of the Bankruptcy Act, even to defer his claim to new money to be borrowed to finish the project in which he had a claim.

The only way we could do it was to go around and get every creditor to sign a waiver or an agreement that he would defer his claim so that we could borrow money to finish the project and he would get more money. What we had to resort to was to go around and try to sign up everyone; and you would always find that the last eight or ten would blackmail you and say, "Pay me off or I will not let the thing go forward."

What has happened here is that under the arrangements section it is now possible to put creditors into different categories, and they will vote by category; and as long as you can get the required majority under the arrangements section to vote in favour of a plan that affects that category, then the minority members of that category have to go along. So now, if you come to an insolvent construction company and you want to reorganize it, you put out an arrangement and you put into each category those creditors who have contributed to a particular project.

**Senator Connolly:** Including the holders of mechanic's liens who are in a special category?

**Mr. Biddell:** That is right.

**Senator Connolly:** My question is: mechanic's liens being within provincial jurisdiction, and this being in the federal jurisdiction, is there any problem that arises out of a conflict of jurisdiction in this case?

**Mr. Baird:** I do not think so, senator. The reason for that—

**The Chairman:** A creditor is a creditor.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, pourrais-je poser une autre question au sujet d'une phrase qu'a dite M. Biddell?

Monsieur Biddell, vous avez parlé de faillite dans l'industrie de la construction et d'une modification pertinente à la loi provinciale sur les privilèges. Est-ce que le présent projet de loi modifie l'application de cette loi provinciale?

**M. Biddell:** Oui. D'après mon expérience, au moins 2 p. 100, sinon 50 p. 100 des cas d'insolvabilité dans l'entreprise commerciale surviennent dans l'industrie de la construction. Il était à peu près impossible de réorganiser une entreprise insolvable de construction à cause de la loi provinciale sur les privilèges. Je ne critique pas cette loi, mais comme vous le savez, elle fait de toute personne partie à un projet de construction un créancier garanti; aussi, lorsqu'on tentait, dans l'intérêt des créanciers, de réorganiser une entreprise de construction insolvable, il n'y avait aucun moyen d'appliquer les propositions contenues dans la Loi sur la faillite en vertu desquelles un groupe minoritaire de créanciers peut être tenu de se conformer à la volonté de la majorité, dans l'intérêt de tous, puisque chacun détient une créance garantie sur la part du projet à laquelle il a contribué. Un créancier ne pouvait donc être contraint de se conformer aux dispositions de la Loi sur la faillite relative à une proposition concordataire, fût-ce dans le but de reporter sa créance afin d'emprunter de nouveaux fonds pour terminer le projet sur lequel il détient une créance.

Le seul recours consistait à obtenir de chaque créancier une renonciation ou son accord permettant de reporter sa créance de façon à pouvoir emprunter de l'argent pour terminer le projet et améliorer le rendement de sa créance. Notre seul recours consistait à consulter tous les créanciers et à obtenir la signature de tous; or, il se trouvait toujours quelques personnes pour exiger d'être remboursées sous menace de bloquer le projet.

En vertu de l'article du projet de loi relatif au concordat commercial, les créanciers sont répartis en catégories et votent par catégorie; ainsi, dans la mesure où on obtient, la majorité requise de voix en faveur d'un projet visant la catégorie de créanciers en cause, le reste des membres doit accepter. Dans le cas d'une entreprise de construction insolvable qu'on désire réorganiser, il suffisait d'élaborer un concordat et de répartir en catégories les créanciers qui ont contribué à un projet particulier.

**Le sénateur Connolly:** Y compris les détenteurs des privilèges qui sont regroupés dans une catégorie spéciale?

**M. Biddell:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** La question du privilège relevant de la compétence des provinces et la présente proposition étant de compétence fédérale, ce chevauchement de juridiction pose-t-il un problème?

**M. Baird:** Je ne le crois pas, sénateur, puisque...

**Le président:** Un créancier est un créancier.

[Text]

**Mr. Baird:** Yes, and his rights are created by provincial law, whether he holds a mortgage, a mechanic's lien, or conditional sale contract. But in the event of bankruptcy, I think it has been established that the federal legislation can deal with any modification—

**Senator Connolly:** Any aspect of bankruptcy at all.

**Mr. Baird:** Yes, any modification of a creditor's rights as a result of an insolvent situation.

**Senator Connolly:** What is the foundation case for that proposition?

**Mr. Baird:** I am sorry, but I cannot answer that question. I do not know. But it has been well established that the federal jurisdiction has the right to modify the rights of creditors in the event of a bankruptcy situation.

**Senator Smith (Colchester):** May I inquire what change has been made which thus allows the federal jurisdiction to override the provincial jurisdiction in cases in which it was not previously so?

**Mr. Baird:** Under the present Bankruptcy Act the proposal provisions only deal with the rights of preferred and unsecured creditors. The new bill deals with the rights of secured creditors and provides that the rights of secured creditors, or any class of secured creditors, may be modified under a commercial arrangement if it is approved by a two-thirds majority of the value of those creditors, and is also approved by the court. That provision is not in the present Bankruptcy Act, so that is a new step forward which provides that the rights of secured creditors may be affected by a commercial arrangement.

**Senator Smith (Colchester):** It may be a step forward or not, depending on one's attitudes; but how is this accomplished? By what decided cases, for instance, has the rule been laid down that even in insolvencies, or bankruptcies, federal legislation can take precedence over provincial legislation preserving property rights, such as those contained in the Mechanics' Lien Acts?

**Mr. Baird:** May I defer on that question, and the next time I appear before you I will have an answer? I cannot give you the specific cases that provide that.

**The Chairman:** And if we develop the answer before our next meeting, which will be Thursday, we will send you a copy of it.

**Senator Smith (Colchester):** Thank you, Mr. Chairman. I can wait until Thursday.

**Senator Connolly:** There is no doubt, I think, that lawyers and people who are entitled to register mechanic's liens are going to be in a different kind of ballpark when they are confronted with the bankruptcy of the company that has been developing the project where they had their mechanic's lien.

**Mr. Baird:** That is clearly the intention and the effect of the new bill, and it is a good thing in the sense that the problem we

[Traduction]

**M. Baird:** Oui, et ses droits sont créés en vertu d'une loi provinciale, qu'il détienne une hypothèque, un privilège ou un contrat de vente conditionnelle. Toutefois, dans le cas d'une faillite, je crois qu'il a été établi que la loi fédérale peut couvrir toute modification . . .

**Le sénateur Connolly:** Tout aspect de la faillite.

**M. Baird:** Oui, toute modification des droits du créancier résultant d'une situation d'insolvabilité.

**Le sénateur Connolly:** Quel est le précédent à l'origine de cette proposition?

**M. Baird:** Je regrette, je l'ignore. Toutefois, il est clairement établi que la loi fédérale peut modifier les droits du créancier en cas d'insolvabilité.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Pouvez-vous me dire en quoi consistent les changements effectués qui autorisent le fédéral à passer outre aux autorités provinciales dans des cas où il n'en était pas question auparavant?

**M. Baird:** La loi actuelle sur les faillites ne traite que des droits des créanciers prioritaires et chirographaires. Le nouveau projet de loi porte sur les droits des créanciers garantis et prévoit que les droits de ces derniers ou de toute catégorie de créanciers garantis peuvent être modifiés en vertu d'un concordat commercial si cette façon de procéder reçoit l'approbation des deux tiers de la valeur totale des biens des créanciers ainsi que de la cour. Cette disposition ne figure pas dans la loi actuelle sur les faillites et constitue donc un pas en avant, car elle prévoit que les droits des créanciers garantis peuvent être touchés par un concordat commercial.

**Le sénateur Smith (Colchester):** On peut l'interpréter comme un pas en avant ou non; tout dépend du point de vue. Mais comment peut-on appliquer cette disposition? Sur quelle décision s'est-on fondé pour élaborer cette règle qui prévoit que dans les cas d'insolvabilité ou de faillite, les lois fédérales ont préséance sur les lois provinciales concernant les droits de propriété, comme c'est le cas par exemples des lois portant sur les privilèges?

**M. Baird:** J'aimerais prendre cette question en délibéré et vous en fournir la réponse lors de ma prochaine comparution. Je ne peux pas vous citer de cas précis qui prévoient cette façon de fonctionner pour le moment.

**Le président:** Et si nous trouvons la réponse avant la prochaine réunion prévue pour jeudi, nous vous en ferons part.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je vous remercie, monsieur le président. Je peux attendre jusqu'à jeudi.

**Le sénateur Connolly:** Je pense qu'il ne fait aucun doute que les avocats et les personnes en mesure de revendiquer ce genre de privilège auront à faire face à une situation complètement différente dans le cas de la faillite d'une société engagée dans un projet à l'égard duquel ils détiennent des privilèges fonciers des fournisseurs de matériaux de construction.

**M. Baird:** C'est à la fois l'intention et l'effet du nouveau projet de loi, et c'est une bonne chose car nous avons eu des



[Text]

have faced in the past has been that one of maybe ten or more mechanic's lien claimants had the right to block any progress. This has been a very serious problem that Mr. Biddell and other trustees have faced.

**Senator Smith (Colchester):** With deference, what he has is the right to insist on security given him by provincial law, duly passed by provincial authority.

**Mr. Baird:** That is correct.

**Senator Smith (Colchester):** That is not quite the way you stated it though, and they way I stated it is the way the provinces would look at it.

**Mr. Baird:** But the other creditors may feel that it would be to their economic advantage to compromise their position, and where you have eight or nine creditors willing to compromise their position for what they consider to be their best benefit, and one creditor who takes the position that he does not want to compromise his position, the question then is, should the majority rule, or should one hundred per cent approval be required before there can be any reorganization or financial arrangement?

**Senator Smith (Colchester):** Well, are you going to let a majority confiscate your real estate because ten of your neighbours want something done and you do not?

**Mr. Baird:** The concept is that the creditors have to be of the same class.

**Senator Smith (Colchester):** But they may be fortunate enough to own the same class of property as you do.

**Mr. Baird:** Well, I am sorry. The concept of class is that they must have the same legal priority, and have the same rights. The rights must be completely the same. A first mortgagee cannot be prejudiced by the decision of the second mortgagee.

**Senator Smith (Colchester):** I understand that, but if I am one of ten mechanic's lien holders, and I happen to have a mechanic's lien for \$10,000, and there are nine others who are holders of mechanic's liens of \$1,000 each, who has the majority?

**Mr. Baird:** You have the majority. It is a dollar vote. It is based on dollar value. You total the value of the mechanic's lien claimants, and 66⅔ per cent of the dollar value of the lien claimants would govern.

**Senator Smith (Colchester):** Well, take the fellow who does not have majority dollar value. He is going to be a little unhappy — more than a little unhappy — about giving up something that his province's law, passed under that province's right to pass laws, has given him.

**The Chairman:** Well, of course, Senator Smith, the position of this committee is that we have not settled whether we approve or disapprove of this method of treatment in relation to commercial arrangements. We still have to decide that for purposes of our report.

[Traduction]

problèmes par le passé quand un détenteur sur dix de ce genre de privilège avait le droit de bloquer tout progrès. C'est un problème très grave auquel M. Biddell et d'autres syndics ont dû faire face.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Sauf votre respect, il s'agit du droit d'insister sur une garantie aux termes d'une loi provinciale dûment adoptée par les autorités provinciales.

**M. Baird:** C'est exact.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Mais vous me l'avez pas expliqué exactement de cette façon, et c'est pourquoi j'ai dit que c'était la façon dont les provinces considéraient cette situation.

**M. Baird:** Mais les autres créanciers pourraient être d'avis qu'il serait tout à leur avantage, économiquement parlant, d'adopter un compromis. Lorsque huit ou neuf créanciers sont disposés à accepter un compromis estimant que c'est tout à leur avantage, mais qu'un créancier le refuse, nous devons alors nous demander si une majorité suffit ou s'il ne faudrait pas l'approbation complète avant de procéder à toute réorganisation ou concordat financier?

**Le sénateur Smith (Colchester):** Eh bien, seriez-vous disposé à laisser la majorité confisquer vos biens fonciers parce que dix de vos voisins veulent la même chose tandis que vous, vous ne partagez pas leur avis?

**M. Baird:** L'idée est que les créanciers devraient être de la même catégorie.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Mais ils pourraient avoir la chance d'être propriétaires de la même catégorie de biens que vous.

**M. Baird:** Vous m'excuserez, mais ce n'est pas le cas. L'idée de la catégorie est qu'ils doivent avoir la même priorité sur le plan juridique et exactement les mêmes droits. Le détenteur d'une première hypothèque ne doit pas subir de tort par suite d'une décision du détenteur de la deuxième hypothèque.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je comprends cela, mais si je suis l'un de dix détenteurs de privilège, et que ce privilège s'élève à \$10 000 et que neuf autres personnes détiennent des privilèges pour une valeur de \$1000 chacune, qui détient la majorité?

**M. Baird:** La majorité vous appartient. Le vote est axé sur la valeur en dollars. Vous calculez la valeur totale des requérants de ce privilège et 66⅔% de la valeur en dollars constitue la majorité.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Bon, parlons de la personne qui détient cette majorité. Elle ne sera pas très heureuse, et même pas du tout, à l'idée d'être obligée d'abandonner un droit qu'elle détient en vertu d'une loi provinciale adoptée aux termes des droits de cette province de légiférer.

**Le président:** Mais vous ne devez pas oublier, sénateur Smith, que le comité n'a pas encore décidé s'il approuvait ou non cette méthode de procéder en ce qui concerne les concordats commerciaux. Nous devons décider avant de rédiger notre rapport.

[Text]

**Senator Smith (Colchester):** I realize that, Mr. Chairman, but for the purpose of intelligently considering how we should report, I think we should know the authority on which it is based.

**Senator Buckwold:** That will come on Thursday.

**Senator Connolly:** I think it is perfectly clear, from what we have heard, that the mechanic's lien provisions of provincial laws are, to a certain extent, watered down by this proposal. I just wonder whether there has been any discussion with the provincial authorities with respect to this watering down. Do we know? Do you know, Mr. Baird?

**Mr. Baird:** I am not aware of any such discussions.

**The Chairman:** Senator Connolly, they would only be watered down, to use your language, if 66⅔ per cent of the class made up of the mechanic's lien holders voted in favour of what you call the watering down.

**Senator Connolly:** Well, that is true; but nonetheless, as Senator Smith has already made clear, when a man puts a mechanic's lien on a project, and he or his lawyer looks at the local, provincial legislation, he has also got to think about what happens under this bill, in certain instances.

**The Chairman:** But, Senator Connolly, the simple point is — and this is something we still have to decide in committee — whether the rights of the mechanic's lien holders should be interfered with at all, or whether there is a greater public interest and public value in finding a workable way out of the problems.

**Senator Godfrey:** Surely, the same thing applies to unsecured creditors. They are interfering with provincial rights—property and civil rights—when you make them subject to a compromise. Even under the common law it is a provincial matter.

**Senator Connolly:** But that is what bankruptcy legislation is all about.

**Mr. Baird:** There is federal legislation on the books now dealing with secured creditors that forces them into a compromise, and that is the Companies' Creditors Arrangement Act. That is an act which is independent of the Bankruptcy Act, but which specifically forces on a secured creditor holding security created under provincial law, a compromise situation, if the requisite majority vote in favour of the compromise. This concept of imposing a compromise on secured creditors is not completely new, when you talk about the present bill. It is already incorporated, with a more limited scope, in the Companies' Creditors Arrangement Act.

**Senator Godfrey:** You had all those federal acts during the Depression, with regard to mortgages and farmers creditors, and everything.

**Senator Smith (Colchester):** But that was based on the residual clause.

[Traduction]

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je comprends bien cela, monsieur le président, mais si nous voulons rédiger notre rapport de façon intelligente, je pense que nous devrions savoir sur quelle autorité cette façon de procéder se fonde.

**Le sénateur Buckwold:** Nous en reparleront jeudi.

**Le sénateur Connolly:** Je pense qu'il est parfaitement clair, d'après ce que nous avons entendu, que les dispositions des lois provinciales portant sur les privilèges sont diluées par cette disposition. J'aimerais savoir si l'on a discuté avec les autorités provinciales de cette possibilité. Le savons-nous? Le savez-vous, monsieur Baird?

**M. Baird:** Je ne suis pas au courant que de telles discussions aient eu lieu.

**Le président:** Sénateur Connolly, elles ne seraient diluées, pour reprendre les mêmes termes que vous, que si 66 ⅔ p. 100 de la catégorie des détenteurs de privilège votaient en faveur de ce que vous appelez la dilution.

**Le sénateur Connolly:** C'est très vrai, mais comme le sénateur Smith l'a déjà expliqué, lorsque quelqu'un obtient un privilège foncier à l'égard d'un projet en particulier et qu'il examine, ou que son avocat le fait, les lois provinciales, il devra également tenir compte des dispositions de ce projet de loi, dans certaines circonstances.

**Le président:** Mais, sénateur Connolly, la question consiste à déterminer, et c'est ce que ce comité doit faire, si l'on devrait toucher aux droits des détenteurs de ce genre de privilège ou s'il ne serait pas préférable, dans l'intérêt public, de trouver une solution de rechange à ce problème.

**Le sénateur Godfrey:** Mais la même chose s'applique sûrement aux créanciers chirographaires? Ils touchent aux droits provinciaux, aux droits sur la propriété et aux droits civils, si vous les assujettissez à ce genre de compromis. Même en droit commun, c'est une question qui relève de la compétence provinciale.

**Le sénateur Connolly:** Mais c'est exactement ce sur quoi porte la loi sur les faillites.

**M. Baird:** Mais il existe déjà une loi fédérale qui oblige les créanciers garantis à faire des compromis et il s'agit de la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies. C'est une loi indépendante de la loi sur la faillite mais qui oblige spécifiquement un créancier garanti qui détient une garantie aux termes de la loi provinciale, soit une situation de compromis si la majorité vote en faveur d'un compromis. Alors cette idée d'imposer un compromis aux créanciers garantis n'est pas tout à fait nouvelle, même si on la considère dans le cadre du présent projet de loi. Une disposition semblable, bien que plus limitée, figure déjà dans la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies.

**Le sénateur Godfrey:** Toutes ces lois fédérales ont été adoptées au moment de la dépression et concernaient les hypothèques, les créanciers agricoles, etc.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Mais elles étaient fondées sur la clause résiduaire.



[Text]

**Senator Godfrey:** Well, whatever.

**Senator Connolly:** The basis for this is the bankruptcy authority of section 91.

**The Chairman:** Now, Mr. Clarence, have you anything you would like to add to what Mr. Biddell has said?

**Mr. D. Clarence, Federal Legislation Analyst, Canadian Institute of Chartered Accountants:** No, Senator, I do not.

**The Chairman:** All right.

The next appearance is the Canadian Bar Association. Mr. Bernard Mayer, would you come forward, please?

The others who have come forward with Mr. Mayer are Mr. Greenblatt, Mr. O'Reilly and Mrs. Shea-Desrosiers.

**The Chairman:** Mr. Mayer, you have the advantage of having heard Mr. Biddell and the points he developed, and I assume you have some order of presentation, so you are on your own, having filed your brief. At some stage, however, I would like you to tell us whether you recommend changes, language changes or otherwise, in the bill before us, and, if so, what they are.

**Mr. H. B. Mayer, Q.C., Joint Chairman, National Committee re: Bankruptcy Act, Canadian Bar Association:**

Thank you, Mr. Chairman.

Members of the committee, I should like at the outset to echo what Mr. Biddell has said, that this bill in its various versions, I suppose, has been kicking around now for many years. In its present form, it represents clearly a reasonably acceptable compromise of a good many positions.

A small group of the members of our committee have worked on an intimate basis with Mr. John Howard, Q.C., the recently resigned Assistant Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of Corporate Affairs), and Mr. Raymond Landry, the former Superintendent of Bankruptcy, who was full-time on this bill. We are now beginning to work equally closely with their successors.

One of the lessons one learns in working on this bill which, as we said in our brief, is probably the most complex piece of technical legislation that has been before Parliament other than the Income Tax Act, is that if you make one change in one area which has any degree of substance in it, it is likely to have ripple effects in other parts of the structure. Therefore, it has to be recognized that if there were now any major changes made in the bill, other than, say, a simple one like increasing an amount from \$2,000 to \$5,000, I think, as a practical matter, the resulting technical drafting problems would mean that this bill, if those problems are going to be straightened out, would unlikely be passed in the present session of Parliament.

That is my assessment of the kind of timetable that is involved in making any substantial change in any one area, and that is relevant, I think, to this whole issue of wage priority which, as Mr. Biddell has said, ties in with the question of the liability of directors.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** C'est sans importance.

**Le sénateur Connolly:** C'est l'article 91 sur les pouvoirs en matière de faillite qui en est la base.

**Le président:** Monsieur Clarence, avez-vous quelque chose à ajouter à ce que M. Biddell vient de dire?

**M. D. Clarence, analyste de la législation fédérale, Institut canadien des comptables agréés:** Non, sénateur.

**Le président:** Bon.

Le témoin suivant représente l'Association du barreau canadien. Monsieur Mayer, voulez-vous vous avancer, s'il vous plaît?

Les autres personnes qui accompagnent Monsieur Mayer sont MM. Greenblatt et O'Reilly et M<sup>me</sup> Shea-Desrosiers.

**Le président:** Monsieur Mayer, vous avez eu la chance d'entendre M. Biddell et les points qu'il a développés. J'imagine que vous avez un ordre de présentation, vous pourrez donc procéder de la manière qui vous plaît puisque vous avez déposé votre mémoire. À un certain moment, toutefois, j'aimerais que vous nous disiez si vous avez des modifications, des changements d'ordre linguistique ou autre à apporter au bill que nous avons devant nous et, dans l'affirmative, quels sont-ils?

**M. H. B. Mayer, c.r., coprésident, Comité national concernant la Loi sur la faillite, Association du barreau canadien:**

Merci, monsieur le président.

J'aimerais, dès le départ, répéter aux membres du comité ce qu'a dit Monsieur Biddell et notamment que ce projet de loi sous ses différentes versions existe depuis de nombreuses années. Le libellé actuel constitue un compromis raisonnablement acceptable de bon nombre de points de vue.

Certains nombres de notre comité ont travaillé en étroite collaboration avec le sous-ministre adjoint de la Consommation et des Corporations (bureau des corporations) John Howard, C.R. qui vient de donner sa démission et avec l'ancien surintendant de la faillite, M. Raymond Landry qui a travaillé à plein temps sur ce bill. Nous commençons également à travailler en étroite collaboration avec leurs successeurs.

L'une des leçons que nous avons tirées en travaillant sur ce bill—qui, comme nous l'avons dit dans notre mémoire, est probablement l'élément législatif le plus techniquement complexe qui ait été déposé au Parlement en dehors de la Loi de l'impôt sur le revenu—c'est que si l'on apporte un changement qui ait une certaine importance dans un domaine, il est fort probable qu'il affecte d'autres parties de la structure. Par conséquent, il faut admettre que si l'on apportait maintenant des changements majeurs au bill—en dehors de, disons, une simple augmentation de montant—les problèmes de rédaction qui en découleraient seraient tels, si l'on voulait les régler, que le bill aurait très peu de chance d'être adopté au cours de la session actuelle du Parlement.

C'est, d'après moi, le genre de choses qui nous attend, si l'on veut opérer des changements importants dans un domaine donné de ce bill et cela pour l'ensemble de la question sur la priorité des salariés qui, comme l'a dit M. Biddell, est liée à la question de la responsabilité des administrateurs.

[Text]

Let me say at the outset that whether or not ultimately there should be a wage priority, I think, is ultimately a matter of social policy on which our committee has always taken the view that that is something which a Bar Association has no proper function to deal with.

In our 1975 submissions to your committee, which preceded the 1975 report of your committee, we pointed out some of the technical problems that a wage priority would create.

Your committee quite properly addressed itself also to some of the non-technical issues, but basically we are in agreement with what your committee said in its report in 1975 on that issue which, admittedly, was the proposal that there was a much broader super-priority than has now been advocated by Mr. Biddell, which is merely a priority limited to the current assets.

My own view and the view of all the members of our committee is that if there were now to be a change such as that introduced into the bill, it would require a substantial working out and reconciliation of a number of sections of the act. Therefore, we feel, more or less irrespective of the merits of the proposal, that that particular change would adversely affect what should be the principal objective at the present time, which is to get the bill passed and proclaimed.

If I might just give one or two examples of what I mean. One thing that bothered us the last time with the super-priority was that it is unrealistic to consider in an insolvency situation that there is merely one security over the assets for which you get priority. There may be a number of securities, and then you get into the question about how you pro-rate this prior charge among the various bundles of security.

Another example which might cause problems is the question of realization in payment, but I think the proration is one of the tough technical issues involved. We have not really gone point by point through all the issues that would arise, but some of us who have worked in great detail on this bill, have the strong feeling that if this were done now this would be the effect.

In 1975 our committee strongly supported a wage fund, and it is fair to say that we still do if this can be worked out. In our submission, the bottom line on this whole business of wage priority should be that it is something that requires further study and consideration, and, if, as and when the first series of amendments to this bill is introduced—which is a subject I want to address separately—if it is then thought appropriate, it might be considered. Speaking merely technically as lawyers, we feel that it does give rise to many technical problems.

On the subject of directors' liability, to some extent these things are interconnected. On the balance of hardship you can make a good argument that, to impose all the liability on directors—who look like fat cats, but very often are anything but that—for one week's unpaid wages to 1,000 people is an unfair distribution of the risk. It is that kind of thinking that

[Traduction]

Permettez-moi de dire, dès le départ, que même s'il devait y avoir, en fin de compte, une priorité des salariés, il s'agit d'une question de politique sociale sur laquelle notre comité a toujours été d'avis que l'Association du barreau canadien n'était pas en mesure de statuer.

Dans vos mémoires présentées à votre comité en 1975, avant la présentation de votre rapport de 1975, nous avons souligné certains problèmes techniques que poserait une priorité des salariés.

Votre comité s'est également penché sur certaines questions non techniques. Grosso modo, nous sommes d'accord avec lui, lorsqu'il a dit, dans son rapport de 1975 qu'il y avait une priorité bien plus importante recommandée par M. Biddell et qui se limite aux disponibilités.

Nous sommes d'avis, le comité et moi-même, que si l'on devait apporter à l'heure actuelle les modifications proposées dans le projet de loi, il faudrait alors faire correspondre un certain nombre des articles de la loi, ce qui représente un gros travail. Par conséquent nous estimons, indépendamment du bien-fondé de cette proposition, que ce changement en particulier irait à l'encontre de ce qui devrait être notre objectif principal à l'heure actuelle, c'est-à-dire l'adoption et la promulgation du projet de loi.

Permettez-moi d'illustrer ce que je veux dire: ce qui nous a embêté la dernière fois au sujet de la super-priorité, c'est qu'il est peu réaliste de considérer, en cas d'insolvabilité, qu'il n'y a qu'une seule garantie sur les avoirs, pour laquelle vous obtenez la priorité. En effet, il peut y en avoir un certain nombre et l'on se demande alors comment calculer proportionnellement ces frais préalables par rapport aux différents types de garantie.

Autre exemple qui pourrait poser des problèmes, c'est la question de la réalisation des paiements et le calcul proportionnel est hautement technique. Nous n'avons pas examiné, point par point, toutes les questions qui pourraient se présenter, mais certains d'entre nous qui se sont penchés d'une manière approfondie sur ce projet de loi estiment que si on le faisait maintenant, ce serait le résultat qu'on obtiendrait.

En 1975, notre comité a fortement appuyé la création d'un fonds pour salariés et nous sommes toujours du même avis, si toutefois la chose est faisable. Nous devons conclure dans notre mémoire au sujet de la priorité des salariés, que cette question nécessite une étude plus approfondie et, si, lors de l'apparition de la série suivante des modifications—sujet que je traiterai à part—l'on considère à ce moment-là que c'est approprié, on pourra se pencher sur la question. Strictement en tant qu'avocats, nous convenons que cela donne lieu à de nombreux problèmes techniques.

Pour ce qui est de la responsabilité des administrateurs, ces éléments sont, dans une certaine mesure, interreliés. Au point de vue des difficultés, on peut faire valoir qu'imposer la responsabilité aux directeurs—qui ont l'air de grosses légumes, mais qui sont souvent tout, sauf ça—d'une semaine de travail sans solde concernant 1,000 personnes, est une répartition



## [Texte]

led to the development of the exoneration provision which is contained in clause 188(3) of the bill.

Partly in answer to some questions that Senator Connolly asked when Mr. Biddell was testifying before this committee, I think it is worth going over briefly the history of clause 188(3).

My recollection is that originally in Bill C-60 there were no exoneration provisions. What then happened was that an exoneration provision—which is basically adapted from that relating to the improper payment of dividends which the committee will find in clause 170 of the bill—was introduced, and I am referring to subclause 2, on page 125. That clause, broadly speaking—I have not checked the exact wording—corresponds to the exoneration provision with regard to dividends which is found in the Canada Business Corporations Act. When that clause was considered in the context of a wage-earner exoneration, it became pretty obvious—looking at some of the practical considerations which Mr. Biddell mentioned when he was giving evidence—that it does not really make much sense in the day-to-day business context of wage payments because, as a practical matter, many businesses carry on when they are insolvent, and they should carry on when they are insolvent because they are supported by the bank, and work themselves out of their difficulties.

The question that comes up with regard to these wage payments is not what the financial statement says because, as a practical matter, the payment of wages is something that you do every Friday, and that is not something that calls for a board meeting and the presentation of financial statements. Most businesses that go bankrupt are not large public corporations but small companies which issue a financial statement perhaps once a year. Therefore, it is unrealistic to have any regard to the standard of a report of a lawyer or financial statement of a corporation. In our submission, what should matter is simply: Did the director have reasonable grounds to believe that the wages would be paid, and if he can establish that, then I think there is no ill intent and he should be paid; he should be exonerated. If he cannot establish that, then I think it is probably a reasonable compromise of the various views on this subject to impose a liability on him.

That standard is a somewhat tougher test than the standard which Mr. Biddell put forward. Politically, it may be a somewhat more saleable standard, and that would mean, in effect, deleting from subclause (3) of clause 188 paragraphs (a) and (b).

Those are our submissions on those two topics which were discussed at length.

**Senator Connolly:** It seems to me to make very good sense. One problem you run across in a committee such as this is whether or not we are trying to change the law to protect an elite group of people called “directors.” I suppose there is a political factor involved. I wanted to ask Mr. Biddell to comment on that, but perhaps you would like to say something about this, Mr. Mayer.

## [Traduction]

injuste du risque. C'est ce genre de raisonnement qui a mené à l'élaboration des clauses d'exonération que vous trouverez au paragraphe 188(3) du projet de loi.

Ne serait-ce que pour répondre, en partie, aux questions qu'a posées le sénateur Connolly, le jour où M. Biddell a témoigné devant ce Comité, je pense qu'il convient de passer brièvement en revue les antécédents du paragraphe 188(3).

À l'origine, dans le bill C-60, si je me souviens bien, il n'y avait pas de clause d'exonération. Ensuite, une clause d'exonération—simple adaptation de la clause portant sur le paiement incorrect de dividendes que le Comité trouvera à l'article 170 du projet de loi—a été déposée et je me réfère au paragraphe 2 de la page 125. L'article en question correspond, grosso modo—je n'ai pas vérifié le libellé exact—à la clause d'exonération concernant les dividendes que vous trouverez dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Lorsqu'on a étudié cet article par rapport à l'exonération accordée aux salariés, il est devenu assez évident, compte tenu de certaines des considérations d'ordre pratique mentionnées par M. Biddell, qu'il est assez peu pratique au chapitre de l'opération régulière que constitue le paiement des salaires, parce que, de façon pratique, beaucoup d'entreprises continuent d'opérer lorsqu'elles sont insolvables; elles doivent d'ailleurs continuer de le faire parce que la banque les soutient et qu'elles doivent régler elles-mêmes leurs problèmes.

Il ne s'agit pas de savoir ce que révèle l'état financier en ce qui concerne le versement des salaires, parce que de façon pratique, cette transaction est effectuée chaque vendredi et ne nécessite pas une réunion du conseil d'administration et la présentation des états financiers. La plupart des entreprises qui font faillite ne sont pas d'importantes corporations publiques mais plutôt des petites entreprises qui présentent annuellement un état financier. Il n'est donc pas réaliste de prendre comme critère un rapport d'avocat ou l'état financier d'une corporation. Notre proposition devrait soulever la question suivante: l'administrateur avait-il des motifs raisonnables de croire que les salaires seraient payés et, s'il peut le prouver, je crois qu'il n'y a alors pas de mauvaise intention et qu'il devrait être payé; il devrait être exonéré. S'il ne peut le prouver, je crois qu'un compromis raisonnable serait de lui imposer une certaine obligation.

Ce critère est quelque peu plus sévère que celui de M. Biddell. Politiquement parlant, ce sera et peut être un critère plus convaincant qui signifierait, en fait, la suppression du paragraphe (3) de l'article 188, des alinéas a) et b).

Ce sont là nos propositions portant sur ces deux questions qui ont été étudiées en détail.

**Le sénateur Connolly:** Cela me semble fort sensé. Il s'agit, dans le cas d'un comité comme celui-ci, de voir si nous sommes en train d'essayer de changer la loi pour protéger une élite «d'administrateurs». Je suppose qu'un facteur politique entre en jeu. Je voulais demander à M. Biddell de faire des commentaires à ce sujet, mais peut-être aimeriez-vous vous prononcer à ce sujet, monsieur Mayer.

[Text]

**Mr. Mayer:** Well, it is that consideration which led me to suggest this tougher standard which is contained in my amended version of clause 18 (3), rather than the somewhat more lenient standard which Mr. Biddell put forward. I feel that even without including some sort of wage priority, a standard of this type is completely defensible from an overall political point of view, and is not a standard designed to protect the fat cats from some kind of major multinational.

As a practical matter, as I put it earlier on, most businesses that go under are relatively small businesses, and it then becomes a balancing of the social priorities. A perfectly honest man can be ruined for life innocently and be forced into bankruptcy even although he had limited liability, when the alternative is that the employee lose perhaps a week's wages.

**Senator Connolly:** Do you have an alternative draft for subclause (3) of clause 188?

**Mr. Mayer:** If you look at schedule A of our brief, point 10 on page 9 I believe covers this.

**Senator Connolly:** This is what you said earlier. The critical words, of course, are:

... if he establishes that he had reasonable grounds to believe in good faith that the relevant wages would be paid.

Are there any tests to establish what those reasonable grounds might be? I know it is similar to talking about the "reasonable man" in law.

**The Chairman:** I suppose it is a judgment decision and could end up in the courts.

**Senator Connolly:** Quite so. You have been talking about the practical working of a clause in a practical situation. Have you any comments about what the director should be looking for which would have the effect, ultimately, of protecting the worker?

**Mr. Mayer:** I believe you now get into the matter of legislative philosophy as to how you draft. The view of our committee has been, in general, that the courts are to be trusted and general standards are more likely to yield a satisfactory result than a detailed spelling out. The words "in good faith" add something, but I do not think they are critical.

**Senator McIlraith:** You use the words, "he had reasonable grounds to believe in good faith". Is the good faith not related to an act; and "belief" is something else? Is what you are saying here: he had reasonable grounds to believe that the relevant wages would be paid and he acted in good faith?

**The Chairman:** Senator McIlraith, don't you think good faith is inherent in the word "believe"?

**Senator McIlraith:** Yes. You do not believe in good faith. You either believe or you do not believe in a thing, and you may act or not act in good faith. I think two things are embodied in that clause, and I would question the language.

**Mr. Mayer:** You can draft in different ways. Speaking for myself, I do not think much would be lost if the words "in good faith" were eliminated.

[Translation]

**M. Mayer:** C'est à la suite de cette observation que j'ai proposé ce critère plus sévère qui est contenu dans ma version modifiée de l'article 188(3), plutôt que de proposer celui, plus indulgent, proposé par M. Biddell. Je crois que même sans mentionner une sorte de priorité en termes de salaire, un critère de ce genre est absolument justifiable d'un point de vue politique, et il ne s'agit pas ici d'une norme visant à protéger les grosses légumes d'une importante société multinationale.

D'un point de vue pratique, comme je l'ai dit précédemment, la plupart des entreprises qui font faillite sont relativement petites, et, dans ce cas, il s'agit alors d'équilibrer les priorités sociales. On peut ruiner à vie un honnête homme sans qu'il soit coupable et le forcer à faire faillite malgré sa responsabilité limitée, alors que l'autre solution est de faire perdre à l'employé peut-être le salaire d'une semaine.

**Le sénateur Connolly:** Avez-vous une autre proposition pour ce qui est du paragraphe (3) de l'article 188?

**M. Mayer:** Je crois que le point 10 à la page 9 de l'annexe A de notre mémoire porte sur cette question.

**Le sénateur Connolly:** C'est ce que vous avez dit précédemment. Le paragraphe délicat est le suivant:

... s'il prouve qu'il avait des motifs raisonnables de croire que les salaires seraient payés.

Existe-t-il des façons de prouver quels pouvaient être ces motifs raisonnables? C'est un peu comme lorsqu'on parle de «l'homme raisonnable» en droit.

**Le président:** Je suppose qu'il s'agit d'une question de jugement qui pourrait se terminer devant les tribunaux.

**Le sénateur Connolly:** En effet. Vous avez parlé du fonctionnement pratique d'un article dans une situation pratique. Avez-vous d'autres commentaires à ajouter sur la façon dont devrait procéder l'administrateur pour déceler les éléments qui pourraient, finalement, protéger le travailleur?

**M. Mayer:** Je crois que vous abordez maintenant la question du principe législatif à suivre en matière de rédaction. De façon générale, ce Comité estime que le jugement des tribunaux doit prévaloir et qu'on ne doit pas s'attendre à ce que des modèles généraux donnent de meilleurs résultats qu'un exposé détaillé. L'expression «de bonne foi» ajoute quelque chose, mais je ne crois pas qu'elle soit indispensable.

**Le sénateur McIlraith:** Vous employez les mots: «... il avait des motifs raisonnables de croire de bonne foi...». Croyez-vous que la bonne foi se rapporte à une action et que «croire» se rapporte à autre chose? Voulez-vous dire qu'il avait des motifs raisonnables de croire que les salaires en question seraient payés et qu'il a agi en toute bonne foi?

**Le président:** Sénateur McIlraith, ne croyez-vous pas que la bonne foi est inséparable du mot «croire»?

**Le sénateur McIlraith:** Oui. Vous ne croyez pas de bonne foi. Vous croyez ou vous ne croyez pas en quelque chose, et vous pouvez ou non agir de bonne foi. Je crois que cet article englobe deux concepts et je remets en question la formulation utilisée.

**M. Mayer:** La rédaction peut être faite de différentes façons. A mon avis, je ne crois pas que cela changerait beaucoup les choses si l'expression «de bonne foi» était supprimée.



[Texte]

To attempt to answer Senator Connolly's question about what a director should be looking for, again I think it would depend on the specific role the director plays in a business, because a director who is not intimately involved in the day-to-day running of the business and is not told anything is wrong, is in one position. What is, from a practical point of view, probably the most serious position is precisely the example I gave this committee earlier where a company is being supported by a bank. If the bank has indicated to the director that it will not meet the next pay cheque, then the director is in violation of this provision and cannot take advantage of the exoneration.

**Senator Connolly:** Unless, having knowledge that the bank will not continue to finance, he takes the step of asking the company to declare itself bankrupt.

**Mr. Mayer:** Correct.

**Senator Connolly:** That is the ultimate protection he has.

**Mr. Mayer:** Right.

**Senator Connolly:** And in doing so he provides the wage-earner with whatever protection the Bankruptcy Act gives.

**Mr. Mayer:** That is correct, senator.

**Senator Laird:** It still brings up the old problem of *mens rea*.

**Mr. Mayer:** I believe that is correct, and I do not think that is a bad thing. When you get into "reasonable ground to believe," the onus becomes important. It is important to have him establish it before the judge.

**Senator Laird:** There have been plenty of law suits about the proper application of *mens rea*, as you know.

**Mr. Mayer:** Yes.

**Senator Godfrey:** It should not be a strict liability.

**The Chairman:** Senator Laird, you are never going to produce legislation that will prevent law suits.

**Senator Laird:** That is right, and more power to them.

**Senator Connolly:** Thank God! That is a good thing.

**Senator Smith (Colchester):** I wonder if there is not a useful reason to have the words "good faith" in that subclause somewhere? It seems to me it is quite possible for a director to conduct himself in such a way that he retains a reasonable belief, based on what he knows, that the wages will be paid, but he deliberately evades acquiring knowledge which might cast doubt on that proposition.

**Mr. M. D. O'Reilly, Q.C., Member, National Committee Re: Bankruptcy Act, Canadian Bar Association:** I I think that is a fair observation, because it says that he had reasonable grounds to believe, not that the director actually believed. The grounds could be there without that bona fide or good faith.

**Mr. Mayer:** I think that is a valid point, senator.

[Traduction]

Pour ce qui est de l'attitude que devrait adopter l'administrateur, question du sénateur Connolly, je crois que cela dépend du rôle précis qu'il joue dans une entreprise, parce qu'un administrateur qui ne prend pas activement part à l'exploitation quotidienne de l'entreprise et qui n'est pas mis au courant des difficultés, se trouve dans une certaine situation. La situation la plus grave, d'un point de vue pratique, est celle dont j'ai déjà fait part à ce Comité et qui est celle d'une société soutenue par une banque; si la banque informe l'administrateur qu'elle ne versera pas le prochain chèque de paie, il enfreint cette disposition et ne peut profiter de l'exonération.

**Le sénateur Connolly:** A moins qu'il ne demande à la société de se déclarer en faillite, s'il sait que la banque continuera de la financer.

**M. Mayer:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** C'est là la dernière protection dont il jouit.

**M. Mayer:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** Et de cette façon, il fournit aux salariés la protection offerte par la Loi sur la faillite.

**M. Mayer:** C'est exact, sénateur.

**Le sénateur Laird:** Cela soulève le vieux problème de l'*intention délictueuse*.

**M. Mayer:** C'est exact, et je ne crois pas que ce soit une mauvaise chose. Quand il s'agit de la question relative aux «motifs raisonnables de croire», le fardeau de la preuve devient important. Il est important qu'il le démontre devant le juge.

**Le sénateur Laird:** Comme vous le savez, il y a eu un bon nombre de poursuites en justice fondées sur l'application du principe de «l'intention coupable».

**M. Mayer:** C'est vrai.

**Le sénateur Godfrey:** Cela ne devrait pas être une obligation stricte.

**Le président:** Sénateur Laird, vous ne pourrez jamais présenter une loi qui empêchera les poursuites en justice.

**Le sénateur Laird:** C'est vrai, tant mieux.

**Le sénateur Connolly:** Dieu merci! C'est une bonne chose.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je me demande s'il n'y a pas place, dans ce paragraphe pour l'expression «de bonne foi», car il n'est pas impossible, me semble-t-il, qu'un administrateur agisse de façon à avoir des motifs raisonnables de croire, en se fondant sur ce qu'il sait, que les salaires seront payés, mais qu'il évite intentionnellement de prendre connaissance de faits qui pourraient jeter des doutes dans son esprit.

**M. M. D. O'Reilly, c.r., membre du Comité national sur la Loi sur les faillites, Association du barreau canadien:** Je crois que c'est là une observation juste parce qu'elle précise que l'administrateur avait des motifs raisonnables de croire que les salaires seraient payés, non pas qu'il le croyait vraiment. Il en va tout autrement si l'expression «de bonne foi» figure dans le paragraphe.

**M. Mayer:** Je crois que c'est un argument solide, monsieur le sénateur.

[Text]

**Senator Godfrey:** I think the English Court of Appeal referred to somebody who carefully refrained from asking questions the answer to which he did not care to have. There is a royal commission looking into that right now.

**Mr. Mayer:** It is the kind of consideration that Senator Smith (Colchester) mentioned, and which Senator Godfrey has now mentioned, that led us to put those words in.

**Senator Godfrey:** The "in good faith"?

**Mr. Mayer:** Yes.

**Senator Godfrey:** It might add a little bit on that.

**Mr. Mayer:** That is right.

**Senator Connolly:** I take it the amendment to subclause (3) of clause 188 that you are suggesting does not throw out the general framework of the bill, to which you earlier alluded as an undesirable thing.

**Mr. Mayer:** That is correct.

**The Chairman:** What is the next point?

**Mr. Mayer:** I think Mr. O'Reilly would like to make a comment, Mr. Chairman.

**Mr. O'Reilly:** I should just like to add a codicil to the business of directors' liability. It is our view that this legislation imposing directors' liability is probably more *in terrorem* than actually having practical effect. It is very rarely that directors are actually sued by wage earners, for a number of reasons. First, the wage earners' claims are generally so small that they will abandon such claims, or their relationship with their employer/director has been such that they do not wish to punish the director by having him pay the wages. We therefore feel that from a practical point of view this is really something that hangs over the head of a director but is rarely applied.

**Senator Buckwold:** Shouldn't this be the responsibility of the trustee?

**Mr. O'Reilly:** This is no responsibility under the present act.

**Senator Buckwold:** It seems to me that the trustee should have the responsibility, if there is a legal claim against a director, to make sure that it took place and that the employee was paid.

**Mr. Michael Greenblatt, Q.C., Joint Chairman, National Committee Re: Bankruptcy Act, Canadian Bar Association:** May I comment on what Mr. O'Reilly had to say? While it is true that in the past there have not been wage actions against the directors, I would not pass up this situation too lightly. In many instances at present, in several bankruptcies, what wage earners are doing, with the help of their unions, is getting together and taking one collective action, so the possibility of directors escaping court proceedings, or claims and liability because the claims are too small may not materialize when group action, which is now prevalent, continues.

[Translation]

**Le sénateur Godfrey:** Je crois que la cour d'appel, en Grande-Bretagne, a signalé le cas d'une personne qui s'assurerait bien de ne pas poser de questions auxquelles elle ne désirait pas vraiment avoir de réponse. Une commission royale d'enquête étudie actuellement cette affaire.

**M. Mayer:** C'est ce genre de choses, dont parlait le sénateur Smith (Colchester), et dont vient également de parler le sénateur Godfrey, qui nous a poussés à mettre cette expression dans la loi.

**Le sénateur Godfrey:** «De bonne foi»?

**M. Mayer:** C'est ça.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, cela peut apporter quelque précision.

**M. Mayer:** Effectivement.

**Le sénateur Connolly:** Je présume que la modification qu'on propose d'apporter au paragraphe (3) de l'article 188 ne rejette pas le cadre général du bill, qui suscite chez vous une certaine opposition.

**M. Mayer:** C'est exact.

**Le président:** Quelle est la prochaine question?

**M. Mayer:** Je crois que M. O'Reilly aimerait faire une observation, monsieur le président.

**M. O'Reilly:** J'aimerais simplement faire une observation au sujet de la responsabilité de l'administrateur. Nous sommes d'avis que cette loi qui impose une responsabilité à l'administrateur n'a pas vraiment une portée pratique, c'est plutôt une menace ou une mise en garde. Les administrateurs sont très rarement poursuivis en justice par les salariés pour diverses raisons. Tout d'abord, les créances des salariés sont généralement tellement peu importantes que ces derniers préfèrent les laisser tomber; il arrive également qu'en raison de leurs biens avec leur employeur administrateur, les salariés ne désirent pas le punir en le forçant à payer les salaires. Nous sommes donc d'avis que, dans la pratique, il s'agit là d'une mise en garde que l'on présente à l'administrateur mais que cette menace ne se concrétise que rarement.

**Le sénateur Buckwold:** Cela ne devrait-il pas être la responsabilité du syndic?

**M. O'Reilly:** Cela ne constitue pas une responsabilité aux termes de la présente loi.

**Le sénateur Buckwold:** Il me semble que lorsqu'un administrateur fait l'objet de recours en justice, le syndic devrait avoir la responsabilité de s'assurer qu'on fait valoir les créances et que l'employé est payé.

**M. Michael Greenblatt, c.r., président adjoint, Comité national responsable de la Loi sur la faillite, Association du barreau canadien:** Puis-je revenir sur ce que M. O'Reilly a dit? Même s'il est vrai que par le passé, jamais des poursuites n'ont été intentées contre des administrateurs pour le versement de salaires, je ne prendrais pas cette situation trop à la légère. A l'heure actuelle, il arrive souvent qu'en cas de faillite, des salariés exercent un recours collectif avec l'aide de leur syndicat et, dans ces circonstances, les administrateurs ne sont plus assurés d'échapper aux poursuites ou de pouvoir se déga-



[Texte]

**The Chairman:** We are not making any assumptions here.

**Senator Buckwold:** I should like to go back to the point I raised, which I think is related.

**Senator Connolly:** Before you do so, perhaps I could follow this up, as this is a new thing. Do I understand you to say that the availability of group actions now, particularly in larger organizations, through the unions, means that the directors' liability is a more real thing?

**Mr. Greenblatt:** Yes, I think so. We have a case in point now in Montreal of a retail establishment, which had some 40 or 60 shops, and there are large claims by employees, which individually may not be very large but collectively involve the employees of 40 or 60 stores. There is now a group action, or a group activity, not necessarily an action yet, applying pressure upon the directors for payment, failing which possibly action will be taken. That kind of situation did not in the past develop so easily.

**Senator Laird:** What about a class action?

**Senator Connolly:** This is a class action.

**Mr. Greenblatt:** This is a class action, not necessarily by three or four employees, but a class action encouraged by the unions. This could be done particularly by a new union that might be anxious to get into this type of industry.

**Mr. Melvin C. Zwaig, Adviser to the Committee:** This type of action against the directors has been discussed in past meetings of this Committee and has been available in provincial legislation. I say that in the twenty years I have been in practice I have seen only one instance where employees have gone after directors in respect of unpaid wages.

**Senator Walker:** You mean through to trial?

**Mr. Zwaig:** Through to trial, that is correct.

**Senator Walker:** There have been threats.

**Senator Laird:** Do you have unions in your province?

**Mr. Zwaig:** We certainly have unions in our province.

**Mr. Baird:** Perhaps I could answer Senator Buckwold's suggestion about the trustee taking proceedings. The present philosophy of the Bankruptcy Act has always been that the trustee acts for the benefit of all creditors, and any burden of the expense is imposed on all creditors. To impose upon the trustee the obligation to bring proceedings on behalf of the wage earners would mean that the expense would be incurred for the benefit of a certain class of creditor, and it would be a change in the general philosophy of the Bankruptcy Act if that type of provision were inserted.

**Senator Connolly:** Following that, I think we should make it clear in our record that we are not necessarily talking about individual unpaid wage earners taking action individually. We are also alerting ourselves to the fact that the wage earners as

[Traduction]

ger de leurs responsabilités sous prétexte que les montants réclamés sont trop peu élevés.

**Le président:** Nous ne faisons pas de suppositions.

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais en revenir au point que j'ai soulevé et qui, selon moi, se rapporte à la question.

**Le sénateur Connolly:** Avant que vous ne le fassiez, je pourrais peut-être enchaîner avec ce qui suit. Avez-vous laissé entendre que la possibilité de recours collectifs, surtout lorsque les employés sont nombreux et qu'ils font appel à leur syndicat, rend plus concrètes les responsabilités de l'administrateur?

**M. Greenblatt:** Oui, je le pense. A l'heure actuelle, une société de vente au détail de Montréal qui comptait 40 ou 60 points de vente doit des sommes importantes à ses employés. Ces derniers se sont regroupés pour demander aux administrateurs d'être payés et s'ils ne le sont pas, ils envisageront peut-être la solution du recours collectif. Par le passé, ce n'était pas aussi facile.

**Le sénateur Laird:** Peuvent-ils organiser un recours collectif?

**Le sénateur Connolly:** Oui.

**M. Greenblatt:** Il peut s'agir d'un recours collectif qui ne serait pas forcément organisé par trois ou quatre employés mais qui pourrait être encouragé par les syndicats. Ce pourrait, par exemple, être le cas d'un nouveau syndicat qui voudrait se tailler une place dans ce secteur.

**M. Melvin C. Zwaig, conseiller du Comité:** Ce type de recours collectif contre les administrateurs a déjà été discuté lors de réunions du comité et était prévu dans certaines lois provinciales. Je puis dire qu'en vingt ans de pratique, je n'ai pris connaissance que d'un cas pour lequel des employés ont intenté des poursuites contre des administrateurs pour récupérer des salaires non payés.

**Le sénateur Walker:** Par voie de poursuites judiciaires?

**M. Zwaig:** Oui.

**Le sénateur Walker:** Il y a eu des menaces.

**Le sénateur Laird:** Existe-t-il des syndicats dans votre province?

**M. Zwaig:** Oui certainement nous en avons.

**M. Baird:** Je pourrais peut-être répondre aux commentaires du sénateur Buckwold à propos des procédures prises par le syndic. L'esprit de la Loi sur la faillite a toujours voulu que le syndic agisse pour le plus grand bien de tous les créanciers et que ces derniers assument les dépenses. Si l'on imposait au syndic l'obligation d'entreprendre des procédures au nom de ses salariés, cela reviendrait à dire que les dépenses seraient engagées à l'avantage d'une certaine catégorie de créanciers et cette situation irait à l'encontre de l'esprit de la Loi.

**Le sénateur Connolly:** A la suite de cela, je crois que nous devrions établir clairement que nous ne parlons pas forcément de salariés non payés qui entendent des poursuites individuelles. Qu'ils soient syndiqués ou non, je suppose que les salariés

[Text]

a class, whether they are unionized or not, can in fact take a class action, I suppose, against the directors.

**The Chairman:** If all the wage earners started individual actions, I am sure there would be an order for consolidation.

**Senator Connolly:** Certainly there would; there is no question about that. The other avenue is open to them, that they can collectively do it. Am I right?

**Mr. Biddell:** May I comment on this? One of the real concerns we have is that, with the introduction of this subject and the specific reference to directors' liabilities in the Bankruptcy Act, we think it is automatic that if the banks do not voluntarily pay the wages, as they have done in the past, the trustee in bankruptcy will represent the employees and sue the directors, take an assignment of the claim . . .

**Senator Connolly:** Wait a minute. There is a conflict.

**Mr. Biddell:** That is just what is going to happen.

**Mr. Baird:** I don't think the present bill goes that far, and I don't think it gives the trustee in bankruptcy . . .

**Mr. Biddell:** Not as trustee, but he will do it separately as the agent of the employees, because he will have all the records, he will have a perfect opportunity to do so, and he can get a fee for representing them, not as trustee, but because he is the man who has all the information; he knows he has a good claim against the directors, he will get the employees together and those suits will start.

**Senator Connolly:** But that claim is not taken in his name unless he has got a subrogation.

**Mr. Biddell:** No, but that is just what he will do though.

**Senator Connolly:** Is it not a class action that he takes? It is not taken in the name of "XYZ, trustee", or "James Smith, trustee."

**Mr. Zwaig:** That is correct.

**Senator Connolly:** It is a class action taken in the name of James Brown and all the other employees.

**The Chairman:** Yes, but Senator Connolly, if I have a right of action, nobody else can take that action unless the right to do that, by assignment or otherwise, is given to that person.

**Senator Buckwold:** May I explore the rather important point I raised earlier—that is, the responsibility of the agent or, in my opinion, the trustee to represent all creditors? As far as I am concerned, the person who has wages owing to him is also a creditor and, as such, it is the responsibility, again of either the trustee or the agent, to make sure that every asset of the corporation or the company that is going into insolvency is realized. It would seem to me only fair and fundamental that it be the responsibility of the trustee to go after the directors, if there is a legal liability.

**The Chairman:** That might be all right in theory, Senator Buckwold, but I do not see how it can work in practice. The wage earner, let us assume, has a priority against the director if he can meet the conditions for liability of the director. That is his right, but the trustee's interest is in the assets of the

[Translation]

en tant que groupe peuvent organiser un recours collectif contre les administrateurs.

**Le président:** Si tous les salariés intentaient des poursuites individuelles, je suis sûr que ces poursuites seraient regroupées.

**Le sénateur Connolly:** Cela ne fait aucun doute, elles le seraient certainement. Ai-je raison de dire que les salariés pourraient choisir l'autre solution et organiser un recours collectif?

**M. Biddell:** Je voudrais commenter ce point. Une de nos préoccupations premières est qu'avec l'apparition de cette notion et le renvoi exprès aux responsabilités des administrateurs dans la Loi sur la faillite, nous estimons que si les banques ne versent pas de plein gré les salaires comme elles l'ont fait par le passé, le syndic de la faillite représentera automatiquement les employés et poursuivra les administrateurs, fera enregistrer les créances . . .

**Le sénateur Connolly:** Attendez un instant. Il y aura conflit.

**M. Biddell:** Il y aura effectivement conflit.

**M. Baird:** Je ne crois pas que le présent projet de loi aille aussi loin et donne au syndic de la faillite . . .

**M. Biddell:** Il n'agira pas en tant que syndic mais en tant qu'agent distinct des employés qui disposera de toutes les données et aura toute latitude pour agir; il peut même être payé pour représenter les employés et les inciter à intenter des poursuites collectives.

**Le sénateur Connolly:** Mais il ne peut faire valoir cette créance à moins qu'il ne bénéficie d'une subrogation.

**M. Biddell:** Non, mais c'est quand même ce qu'il fera.

**Le sénateur Connolly:** N'organise-t-il pas un recours collectif? Ce recours ne sera-t-il pas pris au nom de M. X, syndic?

**M. Zwaig:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Il s'agit d'un recours collectif pris au nom de M. X et de tous les autres employés.

**Le président:** Oui, sénateur Connolly, mais si j'ai le droit d'intenter des poursuites, personne d'autre ne peut le faire à ma place, à moins que je ne charge quelqu'un de le faire.

**Le sénateur Buckwold:** Pourrais-je en revenir au point assez important que j'ai déjà soulevé, soit la responsabilité de l'agent ou du syndic de représenter tous les créanciers. Je crois pour ma part que la personne à qui on doit un salaire est elle aussi un créancier et, à ce titre, il est de la responsabilité du syndic ou de l'agent de s'assurer que tous les biens de la société qui devient insolvable seront réalisés. Il me semble qu'il est juste et raisonnable que la responsabilité de poursuivre les administrateurs, s'il y a responsabilité aux yeux de la loi, revienne au syndic.

**Le président:** Cela peut paraître très valable en théorie, sénateur Buckwold, mais je ne vois pas comment cela pourrait se faire en pratique. Supposons que le salarié ait priorité dans les poursuites contre l'administrateur s'il peut remplir les conditions liées à la responsabilité. C'est là son droit, mais



[Texte]

estate. The wage earner's interests would be in the assets of the director, and then the director is . . .

**Mr. Greenblatt:** The unpaid wage claim is not an asset of the estate which the trustee may try to recover. That is the point you are trying to make.

**Mr. Zwaig:** As a trustee, I look at the assets included in the bankrupt or insolvent estate for distribution to all creditors who are entitled to a pro rata share of those assets. The wage earner is looking for satisfaction, his claim, specifically to the assets of the director. As a result, we are looking at two sets of assets.

**Senator Buckwold:** I can follow that, but I feel that there is a weakness in the whole procedure.

**The Chairman:** Senator Buckwold, when we get to the stage of deciding what is to be included in the committee's report, since this matter has been brought up, we will look at it.

**Senator Buckwold:** If you will allow me one further observation, Mr. Chairman.

We are trying somewhere to protect the wage earners. I think this matter is of real concern to all of us. It seems to me that, where there is a means of having wage earners' claims satisfied, the law should be such as to make that as easy as possible. As I said, it would seem to me that that is the responsibility of the trustee. By the same token, if an individual had given a personal guarantee for certain debts of the company, wouldn't the trustees try to realize that?

**The Chairman:** That would be an asset of the estate.

**Senator Buckwold:** That is right. It seems to me that, to a degree, it could be construed that there is also an asset, namely, what the director can pay toward the liability to the employees. I think we should be looking at that carefully.

**The Chairman:** The difference is this, the priority we are talking about in wages is the relationship of the wage earner to the assets of the estate as against the secured creditor. When talking about liability for arrears of wages that is imposed on the directors, that is a separate right. That is given to the wage earner and not to the estate of the bankrupt.

**Senator Buckwold:** I can follow that, but I feel that there should be some means by which the wage earner can realize on that potential asset, if you wish to look at it as an asset, somewhere in this bill, so that his liability is paid off, as against leaving him high and dry. We have heard several times that it is very rarely that wage earners are able to go after the directors.

**Mr. Mayer:** Senator, I cannot speak for the law of Quebec, but my colleague Mr. Greenblatt has already explained to the committee what happens there. I would have thought that in the common law provinces, as a practical matter, if there were 100 wage earners wanting to go after somebody for their wages, they would have no difficulty in obtaining a representa-

[Traduction]

l'intérêt du syndic réside dans les biens de la faillite. Ceux du salarié résideraient dans les biens de l'administrateur et ce dernier . . .

**M. Greenblatt:** La créance que constituent les salaires non versés n'est pas un des biens du failli que le syndic puisse tenter de recouvrer. C'est le point que vous tentez de faire valoir.

**M. Zwaig:** En tant que syndic, je considérerais que les actifs mis en cause dans la faillite doivent être distribués à tous les créanciers qui ont droit à une part proportionnelle de ces biens. Le salarié s'intéresse aux biens de l'administrateur pour obtenir paiement de ses créances. Par conséquent, nous devons tenir compte en réalité de deux groupes d'actifs différents.

**Le sénateur Buckwold:** Je comprends le raisonnement, mais j'estime que l'ensemble de la procédure comporte une faiblesse.

**Le président:** Sénateur Buckwold, lorsque nous en serons à décider de ce qui doit être inclus dans le rapport du Comité, nous étudierons cette question puisqu'elle a été soulevée.

**Le sénateur Buckwold:** Puis-je faire une autre observation, monsieur le président.

Nous essayons en quelque sorte de protéger les salariés. Je crois que cette question est une préoccupation réelle pour nous tous. A mon avis, lorsqu'il y a possibilité de satisfaire les créances des salariés, la loi devrait faciliter les choses autant que possible. Comme je l'ai dit, il me semble que ce devrait être la responsabilité du syndic. Par la même occasion, si une personne a donné une garantie personnelle pour certaines dettes de la société, les syndicats n'essayaient-ils pas de convertir cette garanti?

**Le président:** Cela ferait partie de l'actif.

**Le sénateur Buckwold:** C'est exact. A mon avis, cela pourrait jusqu'à un certain degré être considéré comme l'actif, notamment ce que l'administrateur peut verser, en ce qui concerne sa responsabilité envers les employés. Je crois que nous devrions étudier cette question attentivement.

**Le président:** Voici la différence; en ce qui concerne les salaires, il s'agit de la priorité du salarié vis-à-vis l'actif par rapport au créancier garanti. Mais si nous parlons des arriérés de salaires qui relèvent des administrateurs voilà une question de droit distincte. C'est un droit du salarié qui ne s'applique pas à l'actif de la faillite.

**Le sénateur Buckwold:** Je peux comprendre cela, mais à mon avis, il devrait y avoir quelque part dans ce projet de loi des dispositions permettant aux salariés d'obtenir de cet actif potentiel, si l'on veut le considérer ainsi, un remboursement de sa créance, plutôt que de ne rien avoir du tout. Nous avons constaté à plusieurs reprises qu'il est très rare qu'un salarié puisse, en fait, poursuivre les administrateurs.

**M. Mayer:** Sénateur, je ne puis parler du droit au Québec, mais mon collègue, M. Greenblatt, a déjà expliqué au Comité ce qui se produit là. J'aurais cru qu'en pratique dans les provinces qui utilisent le common law, s'il y avait un groupe de 100 salariés voulant intenter une action en justice pour obtenir remboursement de leur salaire, ils n'auraient aucune difficulté

[Text]

tion order. In that case, one creditor, on behalf of the other 99, could go after them.

If that creditor lends his name to the action, whether the whole thing is administered by a union leader or a trustee who wishes to make a fee as an agent, that will be life as it develops. All I am suggesting to the committee is that, as far as the common law provinces are concerned, my personal view is that the law is perfectly adequate as it stands.

**Mr. O'Reilly:** I think there is a further squirrel cage problem if it is suggested that the trustee go after the directors for the wage earners' claims. You have to assume the fact that the wage earners have their claim against the estate's assets first. When does the trustee go after the directors? First of all, he must realize all of the estate's assets before he can go after the directors, so you have a timing problem as to when the trustee does go after the directors.

**Senator Godfrey:** I have a technical question regarding clause 188. I notice that former directors are liable, even if they were directors two years before. Why should a director of a year ago be liable for wages that are owing at the time of a bankruptcy in the past month? I just bring that up, and I know it is a question of drafting.

**The Chairman:** The question there would be: What is the relationship between a former director and the trustee of the estate?

**Senator Godfrey:** If he has not been a director for a year, how would he know whether he had reasonable grounds to believe that the wages would be paid?

**Mr. Mayer:** I think that should be picked up, but there is only a liability on the director, while he was a director. I think you are quite right, Senator Godfrey.

**The Chairman:** Mr. Mayer, would you proceed?

**Mr. Mayer:** Yes, Mr. Chairman. The Bar Association group feels strongly that there are a number of technical points, none of which raises any issue of policy, that should be fixed up. They are all basically consequential to policy matters that were decided and that arose out of the detailed working out and drafting of the bill. This is an unglamorous kind of work.

**Senator Laird:** It is housekeeping.

**Mr. Mayer:** It is housekeeping, but it is important housekeeping. To those who have to work with the act, it is very important, because on some of these housekeeping things you can screw yourself up practically rather royally. I do not think much useful purpose would be served by going through each one of these changes.

**Senator Laird:** We have read them.

**Senator Connolly:** Give us one example.

**The Chairman:** Just to illustrate what one of these technical language changes is, the words "not litigious" are used in the

[Translation]

à obtenir un ordre de représentation. Dans ce cas, un créancier pourrait le faire au nom des 99 autres.

C'est dans les faits que l'on pourra constater si cette poursuite sera intenté au nom du créancier ou si toute l'affaire sera administrée par un chef de syndicat à un syndic qui veut obtenir une commission à titre d'agent. Tout ce que je dis au comité c'est qu'en ce qui concerne les provinces où l'on pratique le droit coutumier, la loi est parfaitement satisfaisante telle qu'elle est.

**M. O'Reilly:** A mon avis, il y a un autre problème complexe si l'on propose que le syndic poursuive les administrateurs en ce qui concerne les créances de salaire. Il faut présumer que les créances des salariés contre l'actif sont une priorité. Quand le syndic pourra-t-il poursuivre les administrateurs? Il doit d'abord évaluer l'ensemble de l'actif avant de pouvoir poursuivre les administrateurs; il existe donc un problème quant au moment où le syndic doit poursuivre ceux-ci.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai une question d'ordre technique à poser en ce qui concerne l'article 188. Je remarque que les anciens administrateurs sont responsables, même s'ils étaient administrateurs deux ans auparavant. Pourquoi une personne qui était administrateur un an auparavant serait-elle responsable des salaires qui sont dus au moment de la faillite au cours du dernier mois? Je ne fais qu'attirer votre attention sur ce problème qui, je sais, n'est qu'une question de rédaction.

**Le président:** La question serait donc: quelle est la relation entre l'ancien administrateur et le syndic de l'actif?

**Le sénateur Godfrey:** S'il n'est plus administrateur depuis un an, comment pourrait-il prouver qu'il avait des motifs raisonnables de croire que les salaires seraient versés?

**M. Mayer:** Je crois que l'on devrait soulever cette question, mais l'administrateur encoure une responsabilité seulement pendant qu'il est administrateur. A mon avis, vous avez raison, sénateur Godfrey.

**Le président:** Monsieur Mayer, pourriez-vous continuer?

**M. Mayer:** Oui, monsieur le président. Le groupe de l'Association du Barreau croit fermement qu'il y a un certain nombre de points techniques qui tout en ne mettant pas en cause des questions de principe devraient néanmoins être clarifiés. Ils découlent tous fondamentalement de décisions de politique et ont été soulevés à la suite de la rédaction détaillée du projet de loi. C'est un genre de travail ingrat.

**Le sénateur Laird:** C'est une question d'ordre administratif.

**M. Mayer:** C'est d'ordre administratif, mais c'est important. Pour ceux qui travaillent sur le projet de loi, c'est très important, parce qu'en ce qui concerne certaines de ces questions d'ordre administratif, on peut royalement tomber dans l'erreur. Je ne crois pas qu'il serait très utile d'étudier séparément chacune de ces modifications.

**Le sénateur Laird:** Nous les avons lus.

**Le sénateur Connolly:** Pouvez-vous nous en citer un exemple.

**Le président:** Juste pour confirmer comment un de ces détails techniques concernant le libellé doit être modifié, il y a



[Texte]

bill. The brief that has been submitted states that the words "not litigious" are incorrect, and that there is no precise signification in law. The suggestion is that the words "not disputed" be substituted.

While we do not need a dissertation on that, I suppose these are what they call technical points. Does the committee wish to go through all of these things? You have the brief and you can see what they are. Mr. Baird has gone through these and has indicated where he is in agreement. Is it the committee's wish to go through them now?

**Senator Roblin:** If there are any that are disputed by our advisers, we should perhaps go into those.

**Mr. Baird:** There is one point that I am not satisfied on, and that is the comment on page 6 of the brief with respect to section 147(1). I have advised Mr. Mayer of my concern in this regard, and I think he is able to respond knowing the problem.

**Mr. Mayer:** I am very glad that Mr. Baird has raised this point, because it is the only point in our technical comments which I wanted to address. By way of background, I think the committee should realize that Bill C-12 proposes one very major change in the law with regard to secured creditors, that being that it materially increases the definition of what is a security. I recall being questioned on this by Senator Connolly when I appeared before the committee on Bill C-60.

At the present time, a lease, which is basically a financing instrument, is not a security in law; it is just a lease. As well, certain types of conditional sales contracts are just precisely that. Clause 3 of this bill materially widens the definition of what a security interest is, and in that regard it follows the personal property security legislation, broadly speaking, of the various provinces, stating that these kinds of documents, while not in form security interests, are security interests, and the provisions applicable to secured creditors apply to those kinds of transactions.

Bearing in mind that the personal property security legislation is not in force in a good many of the provinces, there are going to be some real conceptual difficulties in working this thing out. This subject has been discussed at length at the technical level, and I think it is safe to say that no one is 100 per cent sure as to how it is going to work out. All of the technical people who have looked at it feel it probably will and they are keeping their fingers crossed.

It is against that background that our comments on clause 147(1) should be understood. A major beneficial change which was made in the commercial arrangements section, which is set out in clause 102(9), is designed to prevent an abuse, an example being when a creditor, where a completely viable business is being re-organized, takes advantage of that situation to terminate an agreement on the ground of insolvency, thereby queering the pitch for everybody. Clause 102(9) specifically prevents that.

[Traduction]

l'emploi de l'expression «non litigieux» dans le projet de loi. Le mémoire qui nous a été présenté souligne que l'expression «non litigieux» est fautive, et qu'elle n'a aucune signification précise dans la loi. On propose de la remplacer par les termes «non contesté».

Même s'il n'est pas nécessaire de faire une dissertation sur cette question, je suppose qu'il s'agit là de ce qu'on appelle un détail technique. Le Comité veut-il les étudier un à un? Vous avez le mémoire et vous pouvez voir de quoi il s'agit. M. Baird les a lus et a indiqué les points avec lesquels il est d'accord. Le Comité a-t-il l'intention de les étudier maintenant?

**Le sénateur Roblin:** S'il y a des points qui sont contestés par nos conseillers, nous devrions peut-être les étudier.

**M. Baird:** Il y en a un dont je ne suis pas satisfait, et il s'agit du commentaire à la page 6 du mémoire concernant le paragraphe 147(1). J'ai donné mon avis à M. Mayer sur cette question et je pense qu'il est en mesure de répondre étant donné qu'il connaît le problème.

**M. Mayer:** Je suis très heureux que M. Baird ait soulevé cette question, parce qu'il s'agit du seul point de nos commentaires d'ordre technique que je voulais soulever. La raison en est qu'à mon avis le Comité devrait se rendre compte que le projet de loi C-12 propose une modification très importante à la Loi en ce qui concerne les créanciers garantis, et qu'étant donné cette modification, la définition de «valeurs mobilières» se trouve élargie. Je me souviens avoir été interrogé à ce sujet par le sénateur Connolly lorsque j'ai comparu devant le Comité au sujet du projet de Loi C-60.

Actuellement, un bail est fondamentalement un instrument financier, qui ne constitue pas en loi une valeur mobilière; ce n'est qu'un bail. De même que, certains contrats de vente conditionnelle ne sont précisément que cela. L'article 3 de ce projet de loi élargit la définition de sûreté et à cet égard il suit de façon générale, la loi sur les biens personnels grevés de sûreté, des différentes provinces, stipulant que ce genre de documents, même s'ils n'adoptent pas la formule de la sûreté, en constituent quand même une, et les dispositions applicables aux créanciers garantis s'appliquent également à ce genre de transaction.

Tenant compte que la loi sur les biens personnels grevés de sûreté n'est pas en vigueur dans bon nombre de provinces, il faut s'attendre à de réelles difficultés conceptuelles dans l'application de ces dispositions. Ce fait a été longuement discuté du point de vue technique et, à mon avis, on peut dire que personne n'est entièrement sûr de la façon dont cela fonctionnera. Tous les techniciens qui ont étudié cette question sont d'avis que ça fonctionnera probablement ou du moins ils l'espèrent.

C'est dans ce contexte que doivent être comprises nos observations sur le paragraphe 147(1) du bill. Une importante modification apportée, à juste titre, au paragraphe 102(9) de la partie traitant des concordats commerciaux, vise à empêcher les abus; par exemple, lorsque, à l'occasion d'une réorganisation d'une entreprise fort rentable, un créancier profite de cette situation pour résilier un contrat pour des motifs d'insolvabilité, gâtant ainsi la sauce pour tous, ainsi, le paragraphe 102(9) empêche précisément ce genre d'abus.

*[Text]*

Fairly late in the game, a similar concept regarding secured creditors was introduced in clause 147(1). No one quarrels too much with it insofar as the period between the petition and the bankruptcy is concerned, but clause 147(1) states that a secured creditor cannot terminate a security agreement or take advantage of an acceleration clause simply because of the happening of the insolvency or the making of the bankruptcy order. A great many security instruments contain precisely that kind of clause.

To keep it very short, there is a strong body of concern within the profession that this absolute stay puts that very narrow type of secured creditor in a different position from other secured creditors, who are creditors who basically have the right to enforce their security, though the court has the power to grant a stay—and, again, the stays are complicated in terms of who goes first—so long as it does not materially and adversely affect the secured creditor.

The views of a good many of the experts who looked at this clause—and there have been various drafts of alternative solutions to this problem—is, very simply, that there should be an escape clause in that provision giving the court the power to relieve against this inability to terminate the agreement, relieve against the prohibition of acceleration. If a secured creditor can establish that it is a real case of hardship—and I think the hardship has to be considered in the context of his rights as a secured creditor and not because he can resell the bulldozer for \$100 more to someone else—he should have that relief available to him.

As I say, this clause has been discussed at great length and there is no unanimity as to how it is going to work. However, I think the bottom line is that that kind of an escape hatch is probably the best solution to it.

**Senator Connolly:** And the escape hatch that you are proposing is an application to the court for relief?

**Mr. Mayer:** That is right.

**Senator Connolly:** And that is not in the bill now?

**Mr. Mayer:** That is not in the bill now.

**Mr. Baird:** If I may explain how this works, the concern is that in the case of a mortgage at a fixed rate of interest below the then prevailing rate and containing a clause that, in the event of bankruptcy, the full amount becomes due and payable, the Trustee in Bankruptcy should have the right to sell the property, subject to the mortgage, and the purchaser would pay a higher price because he would be assuming a mortgage at a relatively low rate of interest. In that instance, the secured creditor, because he has the bankruptcy clause in his agreement, would be able to accelerate the payment, in which event the Trustee in Bankruptcy would be unable to realize the maximum amount from the property.

This clause is designed to prevent that from happening and to prevent the secured creditor from having the fortuitous right to accelerate his payment in the event of a bankruptcy, thereby

*[Translation]*

Un peu plus loin, au paragraphe 147(1), un concept semblable a été incorporé pour ce qui est des créanciers garantis. Personne ne met ce concept en question pour ce qui est de la période entre la requête et l'ordonnance; cependant, le paragraphe 147(1) du bill stipule qu'un créancier garanti ne peut pas résilier un contrat, ni profiter d'une disposition prévoyant une accélération des paiements pour le seul motif de l'insolvabilité ou de l'ordonnance de faillite. Un grand nombre de garantis comportent précisément cette disposition.

Pour ne pas allonger indûment mon intervention, j'ajouterai que mes collègues s'inquiètent énormément de ce délai absolu qui établit une différence entre ce type précis de créanciers garantis et les autres créanciers garantis—c'est-à-dire les créanciers qui ont fondamentalement le droit de faire valoir leur garantie, bien que le tribunal puisse accorder un délai dans la mesure où cela n'affecte pas matériellement le créancier garanti, et encore, les délais sont compliqués pour ce qui est de l'ordre de priorité.

De l'opinion de nombreux spécialistes qui ont étudié cette disposition et proposé différentes solutions au problème, il faudrait tout simplement incorporer à cette disposition une clause abrogatoire permettant au tribunal de d'accorder réparation contre cette incapacité de résilier le contrat, de compenser l'interdiction d'accélérer les paiements. Si un créancier garanti peut prouver que cela lui cause des difficultés réelles, et je crois que les difficultés doivent être jugées en tenant compte des droits du créancier garanti et non seulement parce que celui-ci peut revendre la pelle mécanique pour \$100 de plus, le créancier devrait pouvoir se prévaloir de ce droit de réparation.

Comme je le disais, cette disposition a été étudiée en profondeur et personne ne sait trop bien comment elle sera appliquée. Cependant, je crois qu'au fond on est d'accord que ce genre d'échappatoire constitue la meilleure solution.

**Le sénateur Connolly:** Et l'échappatoire que vous proposez, c'est une requête en réparation déposée au tribunal?

**M. Mayer:** Oui, en effet.

**Le sénateur Connolly:** Et ce n'est pas incorporé au projet de loi à l'heure actuelle?

**M. Mayer:** Non, ce n'est pas incorporé.

**M. Baird:** Laissez-moi vous expliquer. Nous nous craignons que dans des cas d'hypothèque dont le taux d'intérêt fixe est inférieur au taux en vigueur et qui contient une disposition prévoyant qu'en cas de faillite, le plein montant devient dû et payable, le Syndic de faillite aurait le droit de vendre la propriété, grevée de l'hypothèque et l'acheteur paierait un prix plus élevé parce qu'il prendrait une hypothèque à un taux d'intérêt relativement bas. Dans ce cas, le créancier garanti, à cause de la disposition sur les faillites de son contrat, pourrait accélérer les paiements, auquel cas le Syndic de faillite ne pourrait pas tirer le maximum de la vente de la propriété.

Cette disposition vise à empêcher que ce genre de situation se produise et enlève également au créancier garanti le droit d'accélérer ses paiements en cas de faillite, mettant ainsi le



[Texte]

putting the Trustee in Bankruptcy in the same position as the debtor was in in terms of his ability to increase his recovery.

The brief of the Canadian Bar Association suggests that the court should have the right to permit acceleration of the debt. One of the suggestions in the brief is that the acceleration should be permitted where there is a material or adverse effect on the secured creditor. Clearly, there is an adverse effect where there is the right to accelerate than if he is forced to carry on with the bargain that he contracted for originally, and it is my view—and this is a view I have made known to Mr. Mayer in my discussions with him—that the Trustee in Bankruptcy should be in a position to carry that bargain forward. That assumes, of course, that the Trustee in Bankruptcy is making the payments, keeping the premises insured and in good repair, and that everything is being carried on in accordance with the terms of the mortgage.

**Mr. O'Reilly:** Mr. Chairman, perhaps I could give an example to illustrate our position. In the case of a debtor going bankrupt within a year of entering into a security agreement in respect of the lease of a specialized sign for his business calling for the sum of, say, \$50,000, that sign may only be paid for to the extent of 20 per cent at the time of the bankruptcy. Yet, this provision states that the creditor in that instance cannot accelerate that debt for purposes of his claim in the bankruptcy. In this situation, we feel there should be the right with the court to allow that creditor to claim for the full balance that may be outstanding, less any discount that is available for an acceleration. As it stands now, there is no relief for that particular type of creditor.

**Mr. Baird:** Under subclause (2) there is a right to claim for the full amount in the bankruptcy. What we are trying to preclude is a claim arising where the Trustee in Bankruptcy continues to make the payments in those instances when he is in a position to keep the security agreement in good standing.

**Mr. O'Reilly:** That is where we feel they are not materially or adversely affected.

**Mr. Mayer:** May I deal with this point in the very narrow context of our brief? Our brief specifically states, with regard to acceleration clauses, that we want an escape hatch because we cannot envisage all of the eventualities. Our brief specifically emphasizes the right to terminate as opposed to the right to accelerate. If the standard of "materially and adversely affect" is capable in the view of committee counsel, of having the interpretation in the overall leading to the result that Mr. Baird mentioned, that is not our intention. I personally do not think it would lead to that, but that is not a matter for this committee; that is a technical argument. Let us go back to the sign example, a very practical example. If the sign or some other thing is depreciating more rapidly than the monthly payments, then the owner of the sign should have the right to rely on his bargain and take the sign back. That is one very practical example.

**Mr. Baird:** May I answer that? He is the one who set the terms of his original contract, and if he was unable to determine the rate of acceleration versus the rate of payment, then

[Traduction]

Syndic de faillite dans la même position que le débiteur pour ce qui est de sa possibilité d'accroître son recouvrement.

Le mémoire de l'Association du barreau canadien fait valoir que le tribunal devrait avoir le droit de permettre l'accélération du paiement de la dette. Une des suggestions faite dans le mémoire est que l'accélération devrait être permise dans les cas où le créancier garanti est touché matériellement ou négativement. De toute évidence, il y a un effet négatif lorsqu'il y a droit d'accélérer le paiement, plus que s'il est forcé de poursuivre la négociation par laquelle il a passé un contrat à l'origine. Et c'est mon opinion, une opinion que j'ai d'ailleurs fait connaître à M. Mayer, que le Syndic de faillite devrait être en mesure de maintenir ce contrat. Cela suppose, bien sûr, que le Syndic de faillite fait les versements, qu'il verse les primes d'assurance, qu'il conserve les lieux en bon état et qu'il voit à tout selon les conditions de l'hypothèque.

**M. O'Reilly:** Monsieur le Président, permettez-moi de donner un exemple qui vous fera comprendre notre position. Supposons un débiteur qui fait faillite moins d'un an après avoir signé un contrat garanti portant sur la location d'une enseigne pour son entreprise, contrat d'une valeur de, disons, \$50,000, cette enseigne ne peut être payée que jusqu'à concurrence de 20 pour cent de sa valeur au moment de la faillite. Pourtant, cette disposition stipule que le créancier dans ce cas ne peut exiger le paiement accéléré de sa dette aux fins de son règlement dans la faillite. Dans ce genre de situation, nous sommes d'avis que le tribunal devrait permettre à ce créancier de réclamer le solde complet de la dette, moins tout escompte qui pourrait être accordé pour l'accélération des paiements. Dans le projet de loi actuel, rien n'est prévu pour ce genre particulier de créanciers.

**M. Baird:** Au paragraphe (2), il est prévu un droit de réclamation du plein montant dans la faillite. Ce que nous voulons empêcher, c'est qu'une situation de réclamation se présente où le Syndic de faillite continue de faire les versements lorsqu'il est en mesure de maintenir le contrat garanti.

**M. O'Reilly:** C'est là où, d'après nous, ils ne sont pas touchés matériellement ni négativement.

**M. Mayer:** Puis-je traiter de cette question dans le contexte étroit de notre mémoire? Nous y précisons que pour ce qui est des dispositions d'accélération de paiements, nous voulons une échappatoire parce que nous ne pouvons pas prévoir toutes les possibilités. Notre mémoire insiste précisément sur le droit de résilier un contrat, droit opposé à celui d'accélérer les paiements. Si la question des effets matériels et négatifs peut, d'après le conseiller du comité, être interprétée généralement vers le résultat qu'a proposé M. Baird, ce n'est pas ce que nous voulons. Personnellement, je ne crois pas que cela donnerait ce résultat, mais cette question technique ne doit pas intéresser le comité. Reprenons l'exemple de l'enseigne, qui est très concret. Si la dépréciation est plus rapide que le rythme de remboursement, le propriétaire devrait avoir le droit d'invoquer l'accord conclu et de reprendre son bien.

**M. Baird:** Je me permettrai de répondre à cette question. C'est le propriétaire qui arrête les clauses du contrat original et s'il n'est pas en mesure de déterminer le taux d'accélération

[Text]

let him be stuck with any loss. I don't think he should get the advantage of terminating his original contract just because a bankruptcy has occurred.

**Mr. Mayer:** The answer to that, and this is getting very interesting, is that the man bargained for a covenant and as a result of the bankruptcy the covenant has by definition become worthless.

**The Chairman:** I don't know who is the plaintiff and who is the defendant here.

**Senator Connolly:** But you are the judge.

**The Chairman:** The committee is the judge.

**Mr. Mayer:** Well, we have made our submissions anyway.

**Mr. Baird:** And I think I have made my points as well.

**The Chairman:** We can weigh it and decide whether we are going to accept the Bar Association recommendations or whether we are going to stay with our advisers on this point.

Any other points?

**Mr. Mayer:** Only one which is not related to the particular wording of the bill, but it is quite obvious that in a technical bill of this kind there will be many flaws come to light in the next two or three years of operation. The department has indicated informally to a number of people that they hope to be back within two years with any consequential amendments that are needed, and to the extent that the need for that can be emphasized by this committee, I think it would be helpful.

**The Chairman:** Well, what I have told Mr. Mayer already on that point is that we have heard such statements before. They are not new and they are not novel. I think we were even told that in 1975 in connection with this bankruptcy bill. So we hear it, but we do not attach too much importance, if any, to it. We deal with what we have before us. For instance, to say that in connection with tax bills would be to state the obvious. They come back every year. Is there anything further, Mr. Mayer, Mr. O'Reilly or Mr. Greenblatt?

If not, first of all I want to say thank you very much to our witnesses. I know the effort that has been put into this submission by the Canadian Bar Association. We, for our part, have tried to co-operate as much as we could. So I want to thank you very much.

The committee adjourned.

[Translation]

par rapport au taux de remboursement, alors qu'il en subisse les conséquences. Je ne vois pas pourquoi il pourrait mettre fin à son contrat tout simplement parce qu'il y a eu faillite.

**M. Mayer:** Je répondrais, et cela devient très intéressant, que la personne en question a cherché à obtenir un accord et que, à la suite de la faillite, cet accord est devenu par définition invalide.

**Le président:** Je ne vois pas dans ce cas qui est le demandeur et qui est le défendeur.

**Le sénateur Connolly:** Mais vous êtes juge dans cette affaire.

**Le président:** C'est le comité qui l'est.

**M. Mayer:** Quoi qu'il en soit, vous avez pris connaissance de notre mémoire.

**M. Baird:** Et je crois avoir fait valoir mon point de vue.

**Le président:** Nous pouvons peser le pour et le contre et décider si nous allons accepter les recommandations de l'Association du barreau ou nous en remettre à nos conseillers.

Y a-t-il d'autres questions?

**M. Mayer:** Une seule, mais qui n'a pas trait au texte même du projet de loi. Il est évident, étant donné la nature technique d'un projet de loi de ce genre, que nombre de lacunes feront surface au cours des deux ou trois prochaines années. Le ministère a laissé entendre à certaines personnes qu'il espérait pouvoir, d'ici à deux ans, apporter les modifications jugées nécessaires et je crois que le Comité pourrait l'aider dans sa tâche en définissant les besoins.

**Le président:** Il me semble vous avoir dit, M. Mayer, que nous avons déjà entendu de tels propos, en 1975, par exemple, au sujet du projet de loi concernant la faillite. Nous prêtons l'oreille à de telles affirmations, mais nous n'y accordons guère d'importance. Nous nous occupons de ce que nous avons sous les yeux. Par exemple, émettre de tels propos à l'égard de projets de loi sur l'impôt équivaldrait à souligner une chose qui va de soi, puisqu'il y a chaque année des projets de loi fiscaux. Y a-t-il d'autres questions, M. Mayer, M. O'Reilly, M. Greenblatt?

Sinon, j'aimerais tout d'abord remercier sincèrement nos témoins. Je sais que de nombreux efforts ont été consacrés à la rédaction du mémoire de l'Association du barreau canadien. Nous avons tenté pour notre part d'apporter toute notre collaboration. Encore une fois, merci beaucoup.

Le Comité suspend ses travaux.



















*If undelivered return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES:

*Canadian Institute of Chartered Accountants:*

Mr. J. Biddell, Chairman, Bankruptcy Study Group;  
Mr. Dana Clarence, Federal Legislation Analyst.

*Canadian Bar Association: (National Committee re: Bill C-12—Bankruptcy Act)*

H. B. Mayer, Q.C., Michael Greenblatt, Q.C., Joint  
Chairmen;  
M. D. O'Reilly, Q.C., Member;  
Mrs. M. Shea-DesRosiers, Director, Legislation and Law  
Reform.

*Institut canadien des comptables agréés:*

M. J. Biddell, président, Groupe d'étude sur la faillite;  
M. Dana Clarence, analyste—Législation fédérale.

*Association du barreau canadien (Comité national—Bill C-12—Loi sur la faillite)*

H. B. Mayer, c.r., Michael Greenblatt, c.r., coprésidents;  
M. D. O'Reilly, c.r., membre;  
M<sup>me</sup> M. Shea-DesRosiers, directeur, Législation et réforme  
du droit.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, June 3, 1980

Issue No. 6

### Complete Proceedings on:

Bill S-2, "An Act to implement conventions between Canada and Spain, Canada and the Republic of Liberia, Canada and the Republic of Austria, Canada and Italy, Canada and the Republic of Korea, Canada and the Socialist Republic of Romania and Canada and the Republic of Indonesia and agreements between Canada and Malaysia, Canada and Jamaica and Canada and Barbados and a convention between Canada and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for the avoidance of double taxation with respect to income tax".

### REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mardi 3 juin 1980

Fascicule n° 6

### Seul et unique fascicule concernant:

Bill S-2, «Loi de mise en œuvre des conventions conclues entre le Canada et l'Espagne, le Canada et la République du Libéria, le Canada et la République d'Autriche, le Canada et l'Italie, le Canada et la République de Corée, le Canada et la République Socialiste de Roumanie et le Canada et la République d'Indonésie et des accords conclus entre le Canada et la Malaisie, le Canada et la Jamaïque et le Canada et la Barbade ainsi que d'une convention conclue entre le Canada et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu».

### RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate  
May 28, 1980:

The Honourable Senator Hicks resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hicks, seconded by the Honourable Senator Deschatelets, P.C., for the second reading of the Bill S-2, intituled: "An Act to implement conventions between Canada and Spain, Canada and the Republic of Liberia, Canada and the Republic of Austria, Canada and Italy, Canada and the Republic of Korea, Canada and the Socialist Republic of Romania and Canada and the Republic of Indonesia and agreements between Canada and Malaysia, Canada and Jamaica and Canada and Barbados and a convention between Canada and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for the avoidance of double taxation with respect to income tax".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hicks moved, seconded by the Honourable Senator Deschatelets, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 28 mai 1980:

L'honorable sénateur Hicks reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hicks, appuyé par l'honorable sénateur Deschatelets, C.P., tendant à la deuxième lecture du Bill S-2, intitulé: «Loi de mise en œuvre des conventions conclues entre le Canada et l'Espagne, le Canada et la République du Libéria, le Canada et la République d'Autriche, le Canada et l'Italie, le Canada et la République de Corée, le Canada et la République Socialiste de Roumanie et le Canada et la République d'Indonésie et des accords conclus entre le Canada et la Malaisie, le Canada et la Jamaïque et le Canada et la Barbade ainsi que d'une convention conclue entre le Canada et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hicks propose, appuyé par l'honorable sénateur Deschatelets, C.P., que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 3, 1980

(9)

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

Bill S-2—"An Act to implement conventions between Canada and Spain, Canada and the Republic of Liberia, Canada and the Republic of Austria, Canada and Italy, Canada and the Republic of Korea, Canada and the Socialist Republic of Romania and Canada and the Republic of Indonesia and agreements between Canada and Malaysia, Canada and Jamaica and Canada and Barbados and a convention between Canada and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for the avoidance of double taxation with respect to income tax".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly, Godfrey, Lafond, Laird, McLraith and Walker. (10)

## WITNESSES:

*Department of Finance: Tax Policy Division:*

Mr. Jean-Marc Déry, Tax Policy Officer.

*Department of External Affairs:*

Mr. Guy Choquette, Treaty Section.

The Committee proceeded to consider the said bill, assisted therein by the witnesses, following which and upon motion of the Honourable Senator Laird, it was *resolved* to report the said bill without amendment.

At 3:45 the Committee adjourned until Thursday, June 5 at 9:30 a.m.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee.*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 3 JUIN 1980

(9)

Conformément à une motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier le document suivant:

Bill S-2, «Loi de mise en œuvre des conventions conclues entre le Canada et l'Espagne, le Canada et la République du Libéria, le Canada et la République d'Autriche, le Canada et l'Italie, le Canada et la République de Corée, le Canada et la République Socialiste de Roumanie et le Canada et la République d'Indonésie et des accords conclus entre le Canada et la Malaisie, le Canada et la Jamaïque et le Canada et la Barbade ainsi que d'une convention conclue entre le Canada et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly, Godfrey, Lafond, Laird, McLraith et Walker. (10)

## TÉMOINS:

*Ministère des Finances: Division de la politique fiscale:*

M. Jean-Marc Déry, Agent de politique fiscale.

*Ministère des Affaires extérieures:*

M. Guy Choquette, Section des traités.

Le Comité entreprend l'étude dudit bill avec l'aide des témoins, après quoi et, sur motion de l'honorable sénateur Laird, il est *décidé* de faire rapport dudit bill sans amendement.

A 15 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 5 juin, à 9 h 30.

ATTESTÉ:



## REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 3, 1980

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill S-2, intituled: "An Act to implement conventions between Canada and Spain, Canada and the Republic of Liberia, Canada and the Republic of Austria, Canada and Italy, Canada and the Republic of Korea, Canada and the Socialist Republic of Romania and Canada and the Republic of Indonesia and agreements between Canada and Malaysia, Canada and Jamaica and Canada and Barbados and a convention between Canada and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for the avoidance of double taxation with respect to income tax", has, in obedience to the order of reference of Wednesday, May 28, 1980, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 3 juin 1980

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel on a renvoyé le bill S-2, intitulé: «Loi de mise en œuvre des conventions conclues entre le Canada et l'Espagne, le Canada et la République du Libéria, le Canada et la République d'Autriche, le Canada et l'Italie, le Canada et la République de Corée, le Canada et la République Socialiste de Roumanie et le Canada et la République d'Indonésie et des accords conclus entre le Canada et la Malaisie, le Canada et la Jamaïque et le Canada et la Barbade ainsi que d'une convention conclue entre le Canada et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu» a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 28 mai 1980, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

Salter A. Hayden

*Chairman*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 3, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-2, to implement conventions between Canada and Spain, Canada and the Republic of Liberia, Canada and the Republic of Austria, Canada and Italy, Canada and the Republic of Korea, Canada and the Socialist Republic of Romania and Canada and the Republic of Indonesia and agreements between Canada and Malaysia, Canada and Jamaica and Canada and Barbados and a convention between Canada and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for the avoidance of double taxation with respect to income tax, met this day at 2.30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this afternoon we are considering Bill S-2. In 1978 we dealt with Bill S-7, which covered the Republic of Korea, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and Jamaica. That bill was introduced in the Senate as Bill S-7 and was referred to this committee. We heard evidence on it, but ultimately it died on the Order Paper in the Commons.

As a result, the bill we have before us now, Bill S-2, includes those three countries. It also includes eight others, so that there are eleven countries altogether.

The problem we were looking at in Bill S-7 was the question of whether these agreements were treaties. At that time Senator Grosart had raised the question on second reading in the house and had referred to the Vienna Conference in 1969 where the term "treaty" was defined. We clarified that situation in committee and reported the bill without amendment.

I anticipated that that question would be raised again with respect to Bill S-2, but it has not been. Unless some members of the committee want to develop that phase of the matter, I think there is a simple statement that can be made in relation to whether this is or is not a treaty. Of course, a treaty is an agreement. At least one of these agreements covered in Bill S-2 is called a protocol; most of them are called tax conventions; at least one of them is called a tax agreement. However, whatever name they bear, they are all agreements. A protocol is an agreement; a tax convention is an agreement; obviously, a tax agreement is an agreement; and a treaty, even if it is a treaty, is an agreement.

The simple question about whether these agreements are treaties is answered by the definition which was contained in the proceedings in Vienna in 1969, because one of the terms in the definition, you will notice, is rather significant. The definition of a convention included the significant words that a treaty was an agreement, et cetera, but it said: "... governed by international law."

These agreements are not governed by international law. They are governed by the statute to which these agreements

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 3 juin 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le bill S-2, Loi de mise en œuvre des conventions conclues entre le Canada et l'Espagne, le Canada et la République du Libéria, le Canada et la République d'Autriche, le Canada et l'Italie, le Canada et la République de Corée, le Canada et la République Socialiste de Roumanie, et le Canada et la République d'Indonésie et des accords conclus entre le Canada et la Malaisie, le Canada et la Jamaïque et le Canada et la Barbade ainsi que d'une convention conclue entre le Canada et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu, se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier ledit projet de loi.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*Président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons à étudier cet après-midi le bill S-2. En 1978, nous avons étudié le bill S-7, qui portait sur les accords avec la République de Corée, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Jamaïque. Ce bill avait été déposé au Sénat et renvoyé au Comité. Nous avons des témoins, mais, finalement, le bill est resté en plan au *Feuilleton* de la Chambre.

Le projet dont nous sommes saisis aujourd'hui, le bill S-2, porte notamment sur ces trois pays. Puisqu'il porte également sur huit autres pays, le bill S-2 concerne les conventions conclues entre le Canada et onze autres pays.

Une question avait été soulevée lors de l'étude du bill S-7, celle de savoir si ces conventions sont des traités. A ce moment-là, le sénateur Grosart avait soulevé cette question lors de la deuxième lecture, au Sénat; il avait alors renvoyé ses collègues à la Conférence de Vienne de 1969, où le terme «traité» avait été défini. Nous avons par la suite clarifié la situation en comité et fait rapport du bill sans amendement.

Je m'attendais à ce que cette question soit soulevée de nouveau en ce qui a trait au bill S-2, mais je me suis trompé. A moins que certains membres du Comité ne désirent qu'on aborde à nouveau cette question, je crois qu'on peut expliquer simplement s'il s'agit d'un traité ou non. Évidemment, un traité est un accord. Au moins un des accords que regroupe le bill S-2 est appelé protocole; il s'agit pour la plupart de conventions en matière d'impôt; et dans au moins un des cas, il s'agit d'un accord en matière d'impôt. Toutefois, peu importe le nom qu'ils portent, il s'agit d'accords, que ce soit un protocole, une convention en matière d'impôt, un accord en matière d'impôt. Même les traités sont des accords.

La réponse se trouve dans la définition qui figure dans le compte rendu des délibérations de la Conférence de Vienne de 1969; vous noterez qu'un des termes utilisés dans la définition est plutôt important. La définition de la convention dit qu'un traité est un accord, etc., mais on y précise: «... régi par le droit international».

Ces accords ne sont pas régis par le droit international. Ils sont régis par la loi dont ils représentent les annexes, et je crois

[Text]

are appended as a schedule, and the statute purports in an indirect way, I think you would have to say, that our Income Tax Act in Canada is subject to the provisions of these tax agreements, because the provision in the legislation that incorporates these tax conventions says that, if there is any inconsistency between the provisions of the schedules, these tax conventions, et cetera, and the income tax law of Canada, then the provisions of the agreements in the schedules shall prevail.

So these conventions or agreements are governed by a statute which really amends the income tax law by another act of the Parliament of Canada. Therefore, the governing act is a statute of the Parliament of Canada. So the international law has no control over the provisions of this agreement.

**Senator Connolly:** Does that same situation apply, Mr. Chairman, to the other states? Do they pass legislation similar to ours?

**The Chairman:** Yes. I should point out that these are what might be called intergovernmental agreements. That is, you have the Government of Jamaica, you have the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, you have the Governments of Korea, Spain, Italy, et cetera. You have them doing their part so as to conform to the reciprocity that is supposed to be created by this agreement.

I will have Mr. Déry, from the Tax Policy Division, Department of Finance, explain in a general way the various subject matters or tax matters that are dealt with in a way that is not consistent with these provisions in our Income Tax Act.

Just to illustrate, I think when Mr. Déry was before us he gave us an illustration of where you do not have a tax convention and where a tax convention is not necessary and where you really do not need any supporting act of the Parliament of Canada. That was in relation to the question of where the income tax applies in relation to shipping and aircraft that was in relation to the question of where the income tax applies in relation to shipping and aircraft.

In our income tax law in Canada there is a provision that, if the source which is taxed in another country, with respect to the income from shipping or aircraft, treats that income in the same way as our income tax law, then there is reciprocity. You do not need any further agreement. You do not need any Act of Parliament to approve of it, because it is in our law already by way of reciprocity. So it becomes necessary to have supporting legislation only when you are making provisions in these tax agreements that are different and are inconsistent with what is in our law and, I take it, what is in the laws of the other countries.

I hope I have not complicated this too much. I had intended to ask Mr. Déry if he would tell us the points which are dealt with in the various agreements which we have incorporated in this Bill S-2.

**Mr. Jean-Marc Déry, Tax Policy Officer, Tax Policy Division, Department of Finance:** Thank you very much, Mr. Chairman. I will try to explain in a general way how the tax treaties amend or change the provisions in the Income Tax Act. Perhaps if there are specific questions on one particular treaty I could go on to deal with those specific questions afterwards.

[Traduction]

qu'on doit admettre que la loi dispose de façon indirecte, que la Loi canadienne de l'impôt sur le revenu est assujettie aux dispositions de ces accords en matière d'impôt, parce que la disposition de la Loi qui introduit ces conventions stipule que, s'il y a incompatibilité entre les dispositions des annexes, les conventions en matière d'impôt, et etc., et celles de la Loi canadienne de l'impôt sur le revenu, ce sont les dispositions figurant dans les annexes qui s'appliquent.

Ainsi, ces conventions ou accords, sont régis par une loi qui modifie vraiment la Loi de l'impôt sur le revenu par une autre loi du Parlement canadien. Ainsi, la loi qui s'applique est une Loi du Parlement canadien. Ce n'est donc pas le droit international qui régit les dispositions de cet accord.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, cette même situation se retrouve-t-elle dans les autres États? Adoptent-ils des lois semblables à la nôtre?

**Le président:** Oui. Je dois souligner qu'il s'agit là de ce qu'on pourrait appeler des accords intergouvernementaux. C'est-à-dire, avec le gouvernement de la Jamaïque, le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, les gouvernements de Corée, d'Espagne, d'Italie, etc. Ils jouent un certain rôle en se conformant à la réciprocité créée par cet accord.

Je demanderai à M. Déry de la Division de la politique de l'impôt du ministère des Finances, d'expliquer de façon générale les diverses dispositions qui ne concordent pas avec les dispositions de notre Loi de l'impôt sur le revenu.

Je crois que lorsque M. Déry a témoigné devant ce Comité la dernière fois, il nous a donné un exemple de circonstances où on n'a pas de convention en matière d'impôt, où une telle convention n'est pas nécessaire et où vous n'avez pas besoin d'une Loi du Parlement canadien à l'appui. Cet exemple portait sur l'impôt sur le revenu en ce qui concerne les navires et les avions. Il s'agissait de savoir dans quel pays était impossible l'exploitation de navires et d'aéronefs.

Notre loi de l'impôt sur le revenu précise que si la source qui est imposée dans un autre pays, en ce qui concerne les bénéfices tirés de l'exploitation de navires ou d'aéronefs, traite ce revenu de la même façon que notre Loi de l'impôt sur le revenu, il y a alors réciprocité. Aucun autre accord n'est nécessaire. L'approbation du Parlement n'est pas nécessaire puisque cela se trouve déjà dans notre loi par le biais de la réciprocité. Il n'est nécessaire de légiférer qu'au moment où sont ajoutés dans ces accords fiscaux des dispositions qui diffèrent de notre propre loi et de celles des autres pays, si je ne m'abuse.

J'espère ne pas avoir trop compliqué les choses. J'avais prévu demander à M. Déry de nous signaler les points dont il est question dans les divers accords regroupés dans le bill S-2.

**M. Jean-Marc Déry, responsable de la politique fiscale, Division de la politique fiscale, ministère des Finances:** Merci, monsieur le président. J'essaierai d'expliquer de façon générale en quoi les traités en matière d'impôt sur le revenu modifient les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu. S'il y a des questions précises sur un traité en particulier, je pourrais peut-être y répondre par la suite.



**[Text]**

As you all know, one of the most general provisions in the Income Tax Act is that which says that, if you carry on a business in Canada, you are subject to tax in Canada. The tax agreements or conventions modify that basic rule to some extent by saying generally that you will be liable to tax in Canada under those circumstances only if you carry on a business through a permanent establishment in Canada.

"Permanent establishment" is a concept which is generally defined in each of the tax conventions or agreements. A number of rules or cases exist which say that if you have, for example, an office or a factory you then have a permanent establishment and so on. That is sort of the basic difference, the first and main difference, introduced by the tax treaties or tax conventions.

Another major difference is to make sure that the question of residence is well defined in these conventions and agreements. All of these define some rules on the question of residency. If you are a resident of one country according to the laws of that country and you are a resident of another country according to its law, then there are a number of rules the aim of which is to define which country you should be a resident of for the purposes of taxation.

**The Chairman:** Which country collects the tax, in other words.

**Mr. Déry:** That is right. Which country collects the tax and which country gives the credit for other taxes. Those are two important rules in each of these tax conventions. The remaining aspects of these tax conventions deal with taxation of specific items of income. For example, they deal with the taxation of immovable property. Normally it is the country in which the property is situated which has the primary right to tax. They deal with taxation of dividends, of interest, royalties, capital gains and so on. The way they amend the Income Tax Act is to put a ceiling on the rates that are provided for in the Income Tax Act.

For example, in all of Canada's tax conventions with other countries, dividends paid from a Canadian resident to a non-resident under a treaty are limited normally to 15 per cent. If you look into the Income Tax Act in section 212, the domestic legislation says that Canada is allowed to collect 25 per cent. That is an item of income where, during the negotiations, one must give and take.

**The Chairman:** Without a tax convention as between Canada and another country, the withholding tax on dividends as paid by Canada, for instance, to a non-resident would be 25 per cent; but under these tax conventions you would have a rate of 15 per cent.

**Mr. Déry:** Fifteen per cent is the general rate, yes. We have the same for what we call in these tax conventions dependent personal services and independent personal services, where normally it is not a withholding limitation but is a limitation on the right to tax depending on the circumstances. If an individual, for example, comes to Canada for a short period of

**[Traduction]**

Comme vous le savez tous, une des dispositions les plus générales de la Loi de l'impôt sur le revenu stipule que si vous exploitez une entreprise au Canada vous êtes tenu de payer l'impôt au Canada. Les accords ou conventions en matière d'impôt sur le revenu modifient dans une certaine mesure cette règle fondamentale en précisant que vos bénéfices seront imposables au Canada dans ces circonstances, dans les seuls cas où vous exercez une activité au Canada par l'intermédiaire d'un établissement stable au Canada.

L'expression «établissement stable» est habituellement définie dans chaque convention ou accord en matière d'impôt sur le revenu. D'après un certain nombre de règles ou de cas, un bureau ou une usine sont, par exemple, considérés comme un établissement stable. Il s'agit en quelque sorte de la différence fondamentale, la première et la principale différence, introduite par ces traités ou ces conventions.

Il est en outre très important de s'assurer que la question de la résidence est bien définie dans ces conventions et accords. Tous établissent en effet certaines règles relatives à la résidence. Si vous êtes résident d'un pays conformément aux lois de ce pays et que vous êtes résident d'un autre pays conformément aux lois de ce dernier, un certain nombre de règles ont été établies en vue de déterminer de quel pays vous devriez être résident aux fins de l'impôt.

**Le président:** Autrement dit, le pays qui perçoit l'impôt.

**M. Déry:** C'est exact. Quel pays perçoit l'impôt et quel pays donne un crédit à l'égard d'autres impôts. Il s'agit de deux règles importantes dans chacune de ces conventions. Quant au reste, ces conventions traitent de l'imposition de points d'impôt précis. Par exemple, l'imposition des biens immobiliers. C'est habituellement le pays où est située la propriété qui dispose d'un droit prépondérant d'imposition. Ces accords traitent de l'imposition de dividendes, d'intérêts de redevances, de gains en capital, etc. La Loi de l'impôt sur le revenu se trouve modifiée du fait que ces accords imposent un plafond sur les taux prévus par cette dernière.

Par exemple, dans toutes les conventions en matière d'impôts sur le revenu que le Canada a signées avec d'autres pays, les dividendes versés par un résident canadien à une personne non-résidente aux termes d'un traité sont habituellement limités à 15 p. 100. Si vous lisez l'article 212 de la Loi de l'impôt sur le revenu, vous constaterez que ce dernier stipule que le Canada peut exiger 25 p. 100. Il s'agit d'un point pour lequel, au cours des négociations, il doit y avoir réciprocité.

**Le président:** Sans accord fiscal entre le Canada et un autre pays, par exemple, la retenue fiscale sur les dividendes payées par une société canadienne par exemple, à une personne non-résidente serait de 25 p. 100. Aux termes de ces conventions, la retenue n'est toutefois que de 15 p. 100.

**M. Déry:** C'est le taux général. Le même cas ne présente pour ce que nous appelons dans ces accords fiscaux, les professions indépendantes et les professions dépendantes où il ne s'agit pas normalement d'une limite de la retenue, mais d'une limite sur le droit d'imposition en fonction des circonstances. Si, par exemple, une personne vient au Canada pour

[Text]

time, Canada may agree not to collect taxes on the income of that particular individual.

**The Chairman:** School teachers, for instance, are in that situation.

**Mr. Déry:** School teachers, Mr. Chairman, are in a special category. As you know, before the tax reform in 1971 Canada had a policy of having in its tax treaties or tax conventions with other countries a rule which is also found in most other countries' tax conventions, the effect of which is to exempt the income of a teacher being in Canada for a maximum period of two years.

That created a number of difficulties and in the course of tax reform it was decided that Canada would not adhere further to such a provision in its new conventions. Moreover, Canada, it was decided, would try to delete such provisions in the old treaties or conventions. If you look under the provisions in Bill S-2, there is the tax convention with the United Kingdom which used to, and still does because the old one is still in force, provide for such an exemption. But as soon as the new convention enters into force that special treatment for teachers will be eliminated.

**Senator Connolly:** What will be the result of that? Will British teachers in Canada and Canadian teachers in Britain be taxed in both countries at the normal, regular rate prevailing in those countries?

**Mr. Déry:** Not quite. The result will be, for example, that the British teacher in Canada will be fully taxed in Canada, but when he reports his income for United Kingdom tax purposes, the U.K. will give him a credit for the taxes he has paid in Canada. So he will pay his share of Canadian taxes but, on the other hand, he will not be doubly taxed because of that provision. In fact, he will be treated in the same way as any other professional under these tax conventions.

If you work in one of the countries you are liable to their tax and, of course, if you are also liable to pay taxes in your own country of residence, it is the obligation of your country of residence to provide proper relief for double taxation.

**Senator Smith (Colchester):** On the point concerning teachers or professors, is there some unusual arrangement between Canada and the United States? I ask that because I have just been subjected to a dissertation by people at Dalhousie University concerning American professors who are receiving an undue preference vis-à-vis Canadians in the matter of taxation.

**Mr. Déry:** Mr. Chairman, I would not say it is anything special with the United States. It is the same provision that we now have with the United Kingdom and that we had in a number of other old treaties. The United States Convention is also under negotiation and this is certainly one provision that will be deleted in a revised tax convention with the United States.

[Traduction]

une courte période, le Canada peut accepter de ne pas percevoir d'impôt sur son revenu.

**Le président:** Le professeur, par exemple, se trouve dans cette situation.

**M. Déry:** Le professeur, monsieur le président, tombe dans une catégorie spéciale. Comme vous le savez, avant la réforme fiscale de 1971, le Canada avait établi, dans ses traités ou conventions en matière d'impôt sur le revenu avec les autres pays, une règle qui se trouve également dans la plupart des conventions de ce genre des autres pays, règle qui a pour effet d'exempter de l'impôt sur le revenu un professeur qui enseigne au Canada pour une période maximale de deux ans.

Cette situation a engendré bien des difficultés et, lors de la réforme fiscale, il a été décidé que le Canada n'adhérerait plus à de telles dispositions dans ces nouvelles conventions. Il a été décidé en outre que le Canada essaierait de supprimer ces dispositions dans les anciens traités ou conventions. Si vous lisez les dispositions du projet de loi S-2, il y a une convention avec le Royaume-Uni en matière d'impôt sur le revenu qui prévoyait et qui prévoit encore une telle exemption, parce que l'ancienne convention est encore en vigueur. Mais aussitôt que la nouvelle convention sera en vigueur, ce privilège sera supprimé.

**Le sénateur Connolly:** Qu'en résultera-t-il? Les enseignants britanniques au Canada et les enseignants canadiens en Grande-Bretagne devront payer des impôts dans les deux pays au taux normal applicable dans ces pays?

**M. Déry:** Non, pas exactement. Par exemple, l'enseignant britannique au Canada paiera le plein montant d'impôt au Canada, mais lorsqu'il fera sa déclaration d'impôt au Royaume-Uni, il obtiendra un crédit pour l'impôt qu'il aura payé au Canada. Donc, il paiera sa part d'impôt au Canada mais, par contre, il n'y aura pas de double imposition grâce à cette disposition. Enfin, il sera traité de la même façon que tout autre membre de profession libérale aux termes de ces conventions en matière d'impôt sur le revenu.

Lorsqu'on travaille dans un autre pays, on est assujéti à l'impôt sur le revenu de ce pays et, évidemment, on est aussi assujéti à l'impôt de son propre pays de résidence, et il incombe à ce dernier de prévoir des mesures pour éviter la double imposition.

**Le sénateur Smith (Colchester):** N'existe-t-il pas une entente spéciale entre le Canada et les États-Unis pour les enseignants et les professeurs? Je pose cette question parce que je viens juste d'être soumis à une dissertation de représentants de l'Université Dalhousie au sujet des professeurs américains qui se voient accorder une préférence indue par rapport aux Canadiens en matière fiscale.

**M. Déry:** Monsieur le président, je ne dirai pas qu'il y a une entente spéciale avec les États-Unis. Il s'agit de la même disposition que nous avons actuellement avec le Royaume-Uni et que nous avons avec un certain nombre d'autres pays en vertu d'anciens traités. La convention fiscale avec les États-Unis est actuellement en négociation et cette disposition sera certainement une de celles qui seront supprimées dans le nouveau texte.



[Text]

The problem is that if a university could offer a tax-free salary to teachers, it could offer somewhat less to a foreign teacher because he would not have to pay any taxes, while, if they wanted to hire a Canadian teacher, they would have to take into account the fact that the Canadian teacher, being a Canadian resident, would have to pay taxes on his salary and would therefore have to receive a higher salary, otherwise his after-tax salary would be lower than his American counterpart under the provisions of such a convention.

Again that is one of the changes that will be introduced in the revised Canada-United States Tax Convention.

**Senator Connolly:** You have described the situation under the present law. Does that also apply to Canadians who go to the United States to teach?

**Mr. Déry:** Yes, it does.

**Senator Connolly:** Is it on a temporary basis or is it a continuing thing?

**Mr. Déry:** It is a provision of the existing tax convention with the United States. The convention was signed in 1942. I would say it is quite permanent. It will be changed as soon as the two governments agree on a revised convention.

**Senator Connolly:** But in that case I take it that the Canadian who is working in the United States but is really domiciled in Canada would be exempted from tax to the American authorities on whatever he gets from that source; but he would be taxable in Canada.

**Mr. Déry:** In theory, yes. The practice might be a bit different. Again that is a problem of determining the residence of the individual. If you go out of the country for two years, are you still a resident of Canada for tax purposes? That is the question. Our experience has been that it works both ways. Teachers tend to avoid paying taxes in both countries, just arguing on the fact of residence.

**Senator Buckwold:** Well, that is an abuse.

**The Chairman:** If a teacher from the U.K. comes to Canada, he is a non-resident in Canada. He is a resident of the U.K. If he gets a tax credit for the Canadian tax in the U.K., it could well be that, the rate of tax being higher in the U.K., he will still have some tax to pay there.

**Mr. Déry:** Yes, indeed.

**Senator Lafond:** Will the same rules apply to professional athletes, for example?

**Mr. Déry:** For example, hockey players?

**Senator Lafond:** Hockey players, if you wish, or baseball players. They cross the border into the United States.

**Mr. Déry:** The professional athletes do not enjoy such a specific provision as professors and teachers do. However, they do fall under the general rule of taxation found in tax conventions. That is, you are not taxable in the other country unless

[Traduction]

Le problème vient du fait que si une université pouvait offrir un salaire non imposable aux professeurs, ce salaire pourrait être inférieur pour un professeur étranger étant donné qu'il n'aurait pas à payer d'impôt, tandis que si cette même université voulait engager un professeur canadien, elle devrait tenir compte du fait que ce professeur, étant un résident canadien, doit payer de l'impôt et, par conséquent, doit toucher un salaire supérieur si l'on veut que son salaire après impôt soit comparable à celui de son homologue américain.

Ici encore, il s'agit d'une des modifications qui seront apportées à la convention Canada-États-Unis en matière d'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Connolly:** Vous avez décrit la situation qui existe aux termes de la loi actuelle. Cette situation s'applique-t-elle aussi aux Canadiens qui vont enseigner aux États-Unis?

**M. Déry:** Oui, en effet.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce temporaire ou est-ce toujours comme cela?

**M. Déry:** C'est une disposition de la convention actuelle en matière d'impôt avec les États-Unis, qui a été ratifiée en 1942. Ce n'est donc pas d'hier. Elle sera modifiée aussitôt que les deux gouvernements signeront une convention révisée.

**Le sénateur Connolly:** Donc, selon cet exemple, j'en déduis que le Canadien qui travaille aux États-Unis mais qui, en fait, est domicilié au Canada est exempté de l'impôt aux États-Unis sur tout revenu qu'il gagne dans ce pays; mais que son revenu est imposable au Canada.

**M. Déry:** En théorie, oui. En pratique, les choses se passent de façon un peu différente. Le problème consiste à déterminer le lieu de résidence du particulier. Si vous quittez le pays pendant deux ans, êtes-vous considéré comme résident canadien aux fins de l'impôt? C'est la question. Nous avons constaté, d'après notre expérience, que les choses se passent de la même façon des deux côtés. En effet, les enseignants ont tendance à éviter de payer des impôts dans les deux pays, en se fondant sur le simple fait de la résidence.

**Le sénateur Buckwold:** Mais c'est un abus.

**Le président:** Si un enseignant du Royaume-Uni vient au Canada, il n'est pas résident du Canada. Il est résident du Royaume-Uni. S'il obtient un crédit d'impôt aux fins de l'imposition canadienne au Royaume-Uni, il se peut très bien que, le taux d'imposition étant supérieur au Royaume-Uni, qu'il lui reste de l'impôt à payer ici.

**M. Déry:** C'est exact.

**Le sénateur Lafond:** Le même règlement s'applique-t-il aux sportifs professionnels, par exemple?

**M. Déry:** Comme par exemple aux joueurs de hockey?

**Le sénateur Lafond:** Aux joueurs de hockey et aux joueurs de baseball. Ils traversent la frontière pour aller aux États-Unis.

**M. Déry:** Les sportifs professionnels ne jouissent pas d'une disposition particulière, comme les professeurs et les enseignants. Ils tombent toutefois dans la catégorie générale d'imposition régie par les conventions fiscales. C'est-à-dire qu'ils ne



[Text]

you stay there for a minimum period of time. Usually that is six months.

I would tend to think that a professional athlete, a hockey player or a baseball player, for example, would normally not spend more than six months in the United States and therefore would not be liable to U.S. taxation.

**The Chairman:** I take it that that is six months in one year.

**Mr. Déry:** That is correct, yes.

**The Chairman:** Because if part of the six months were made up in 1979 and the other part in 1980, you would only look at the 1979 part. To be subject to tax in 1979 it would have to be six months in 1979.

**Mr. Déry:** That is right.

**Senator Buckwold:** Does this mean that, if he is only resident there for six months or less, he would avoid paying both American taxes and Canadian taxes?

**Mr. Déry:** No, he pays in full the Canadian taxes.

**The Chairman:** He is a resident of Canada.

**Senator Buckwold:** If he stayed for over six months, he could choose to pay the American rate, which is lower, generally, than the Canadian rate.

**Mr. Déry:** Not really. Again it will depend on the circumstances, but let us say he is in the United States for eight months. That does not necessarily mean that he is no longer a Canadian resident. It might well be that he will be liable to pay U.S. taxes, but he will also be liable to Canadian taxes. Residency for taxation purposes does not necessarily depend on the actual presence of the person in the particular country. Again it will all depend on the facts and circumstances.

**Senator Buckwold:** The point I am trying to make, and that Senator Lafond was trying to make, is whether the taxpayer has a choice of taking the country that has a rate of taxation that is to his advantage.

**The Chairman:** The six-months limitation would give him a choice, in that a resident of Canada staying in the United States for six months would not be subject to taxation in the United States.

**Senator Buckwold:** He would pay the Canadian rate.

**The Chairman:** He would pay the Canadian rate, yes.

**Senator Laird:** Which is higher.

**Senator Buckwold:** I am saying that if he stayed there for six months, nine months or a year, whatever the term was, would he have a choice? At that point does he then become an American taxpayer or could he still choose to pay his taxes in Canada under the agreement?

**Mr. Déry:** It is not really a question of choice; it is a question of fact. If the person arranges his affairs so that he becomes a non-resident of Canada, then, of course, he will not pay Canadian taxes on the basis of residency, unless he has income from Canada. If it is a situation in which he will be away for longer than a six-month period, which is the normal

[Traduction]

sont pas imposables dans un autre pays, à moins d'y demeurer pour une période de temps minimale, qui est habituellement de six mois.

J'ai tendance à croire qu'un sportif professionnel, qu'il s'agisse d'un joueur de hockey ou d'un joueur de baseball, ne séjourne habituellement pas plus de six mois aux États-Unis et que, par conséquent, il n'est pas imposable dans ce pays.

**Le président:** Six mois dans la même année.

**M. Déry:** C'est exact.

**Le président:** Car si une partie de ces six mois se passe en 1979 et l'autre en 1980, on ne tient compte que du séjour en 1979. Pour être assujéti aux impôts en 1979, il faut avoir été résident pendant six mois en 1979.

**M. Déry:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce que cela signifie que, s'il ne réside là-bas que six mois ou moins, l'intéressé n'aura à payer aucun impôt ni aux États-Unis ni au Canada?

**M. Déry:** Non, il paye tous ses impôts au Canada.

**Le président:** Parce qu'il est résident du Canada.

**Le sénateur Buckwold:** S'il réside là-bas pour plus de six mois, il pourrait alors choisir de payer le taux américain qui est en général inférieur au taux canadien.

**M. Déry:** Pas nécessairement. Tout dépend encore une fois des circonstances. Mais supposons qu'il habite aux États-Unis pendant huit mois. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il n'est plus résident canadien. Il se peut qu'il soit tenu de payer des impôts aux États-Unis, mais il devrait également en payer au Canada. La résidence, aux fins de l'imposition, ne dépend pas strictement de la présence de la personne dans un pays particulier. Tout dépend des faits et circonstances.

**Le sénateur Buckwold:** Ce que le sénateur Lafond et moi-même essayons de faire, c'est de déterminer si un contribuable peut verser ses impôts au pays dont le taux d'imposition le plus avantageux.

**Le président:** La limite de six mois lui en donne la possibilité, du fait qu'un résident canadien demeurant aux États-Unis pour une période de six mois n'est pas assujéti aux impôts américains.

**Le sénateur Buckwold:** Il payerait alors le taux canadien.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Laird:** Mais le taux d'imposition est supérieur au Canada.

**Le sénateur Buckwold:** Mais s'il réside ici pendant six, neuf ou douze mois, quelle que soit la durée du séjour, a-t-il toujours le choix? A quel moment devient-il un contribuable américain ou peut-il verser ses impôts au Canada, en vertu de l'entente?

**M. Déry:** Ce n'est pas vraiment une question de choix, mais plutôt une question de fait. Celui qui s'arrange pour ne pas être résident du Canada, ne sera pas tenu de verser des impôts canadiens, suivant son lieu de résidence, à moins qu son revenu provienne du Canada. Quant à celui qui séjourne à l'étranger pour plus de six mois, ce qui est normal aux fins de la période

[Text]

or standard time for taxation, then again it is not a question of choice, because he will probably be liable to pay both the U.S. taxes and Canadian taxes and will pay in the end the highest rate of the two countries.

In other words, there is no election on his part.

**Senator Lafond:** As a result of these agreements is there an incentive for people to become citizens of other countries, thus giving up their Canadian citizenship? I am thinking in terms of professional athletes, specifically, with respect to both the United States and European countries.

**The Chairman:** That would be what you would call one of the side effects, would it?

**Senator Lafond:** Possibly.

**Senator Laird:** Gordie Howe, for example.

**Senator Connolly:** Certainly, there would be an incentive as I understand it.

**Senator Lafond:** Well, there would be the acquiring of property and all of that. He might have a business over there. It is not just a matter of his profession.

**Senator Connolly:** If the rate here is higher, that is an incentive to go there and establish residency and pay taxes there, I suppose. You don't necessarily have to become a citizen there, but you can establish residency there and pay your taxes there and avoid the higher rates of Canadian taxation, if that is the case. Is that not so?

**Mr. Déry:** Not necessarily, because let us say you are a hockey player; you could go and establish your residence in the Bahamas, if you wanted to.

**Senator Buckwold:** I didn't know they had ice hockey rinks there.

**Mr. Déry:** Well, the fact is that if you are playing hockey in Canada you could earn income from Canada by carrying on the business of playing hockey in Canada. Perhaps I chose a bad example, because actually we do not have a tax convention with the Bahamas. But with any of the other countries where we have a convention, normally the rules that apply to athletes and artists deviate from the first, basic principle I mentioned as a difference between the Income Tax Act and tax conventions. In other words, if you are an artist or athlete, you do not have to have a permanent establishment in Canada before you become taxed. If you play hockey in Canada, well, you play hockey in Canada and it is pretty obvious that your earnings come from Canada and therefore you are taxable in Canada.

**Senator Buckwold:** If you are an American artist putting on a concert in Canada, would there be a withholding tax here immediately, which would not be refunded? Suppose an American entertainer comes and performs in Canada; I have been told that there is a withholding tax on his performance.

**Mr. Déry:** There is, indeed.

**Senator Buckwold:** Do they get that back?

**Mr. Déry:** There is a withholding tax and the reason for that is to make sure that the person in question, if liable for Canadian taxes, will pay it, because the revenue authorities will have some money in their hands. If you wait until the

[Traduction]

d'imposition, ce n'est pas, non plus, pour lui, une question de choix, car il devra probablement payer des impôts au Canada et aux États-Unis et finira par payer le taux le plus élevé des deux pays.

En somme, ce n'est pas une question de choix.

**Le sénateur Lafond:** Ce genre d'entente incite-t-il les intéressés à devenir citoyens d'autres pays, délaissant ainsi leur citoyenneté canadienne? Je veux parler des sportifs professionnels, tant ceux des États-Unis que des pays européens.

**Le président:** Il s'agit donc d'un effet secondaire, n'est-ce pas?

**Le sénateur Lafond:** C'est possible.

**Le sénateur Laird:** Gordie Howe, par exemple.

**Le sénateur Connolly:** Il y aurait sans doute une mesure d'encouragement, si j'ai bien compris.

**Le sénateur Lafond:** C'est-à-dire qu'il y aurait l'acquisition de propriété et ainsi de suite. Il pourrait avoir là un commerce. Il ne s'agit pas uniquement de sa profession.

**Le sénateur Connolly:** Un taux plus élevé ici est une incitation à s'établir ailleurs et à y payer ses impôts, je suppose. Point n'est besoin de devenir citoyen, mais on peut s'y établir, y payer ses impôts et éviter, le cas échéant, les taux d'imposition canadiens plus élevés. C'est ainsi, n'est-ce pas?

**M. Déry:** Pas nécessairement, parce que, si, par exemple, vous êtes joueur de hockey, vous pourriez, si vous le vouliez, vous établir aux Bahamas.

**Le sénateur Buckwold:** J'ignorais qu'il y avait des patinoires dans ce pays.

**M. Déry:** C'est-à-dire que, si vous jouez au hockey au Canada, vous touchez un salaire au Canada. Peut-être mon exemple était-il mal choisi, parce que, de fait, nous n'avons pas de convention fiscale avec les Bahamas; toutefois, en ce qui concerne les autres pays avec lesquels nous en avons signé une, les règlements qui s'appliquent aux sportifs et aux artistes s'éloignent habituellement du premier principe de base que j'ai mentionné: la différence entre la Loi de l'impôt sur le revenu et les conventions fiscales. En d'autres mots, si vous êtes artiste ou sportif, point n'est besoin pour vous d'avoir un établissement stable au Canada pour être frappé d'un impôt. Si vous jouez au hockey au Canada, il est manifeste que vous en tirez votre revenu et, partant, ce revenu est imposable au Canada.

**Le sénateur Buckwold:** L'article américain qui donne un concert au Canada est-il immédiatement assujéti à un impôt qui ne lui sera pas remboursé? J'ai déjà entendu dire qu'un impôt est dans ce cas prélevé.

**M. Déry:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Le recouvre-t-il?

**M. Déry:** Le gouvernement a créé l'impôt à la source pour s'assurer que la personne en question acquittera ses impôts, si son revenu est imposable au Canada. Si vous attendez que le contribuable quitte le pays, vous ne pourrez plus l'atteindre



[Text]

person has left the country, you cannot get back to him and say, "Will you send us a cheque?" So the withholding tax is a precaution to make sure that taxes are paid. If that person in the end should not be taxable in Canada, then whatever has been collected will be refunded to him.

**Senator Buckwold:** If he puts on a concert in Canada and earns money in Canada, is that taxable?

**Senator Connolly:** The withholding tax is levied.

**Senator Buckwold:** I understand that he is taxed and that this creates problems in bringing artists into the country.

**Senator Connolly:** It would be only to the extent of the withholding tax, senator.

**Senator Buckwold:** But then you would have to pay the American tax, too, I presume.

**Senator Connolly:** Well, then, he would get a refund.

**Mr. Déry:** There are a number of problems, honourable senators. As I mentioned before, the Canada-United States Convention dates from 1942 and it cannot be expected to cover all of the realities of today. Again this is something that is being revised and we hope that it will come out with rules that will be more workable for all those concerned.

Certainly, the tax policy's intent is not to go after the little group from one border city just playing on the other side of the border. I don't know how much they would receive as a fee, anyway. But according to the existing rules a withholding tax is collected. There are a number of cases where there is no tax anyway in the end.

One of the changes we are hoping will come about in a revised convention is to have more generous rules to cover these particular cases.

On the other hand, you have the real, professional artistes who could come to Canada and make thousands of dollars in fees, and we do want to protect our right to receive the Canadian taxes on that.

**Senator Lafond:** I gather those are special cases and are what, frivolously, I might call the frivolities of professional sports or artistes and not the frivolities of school teachers. To get down to serious business, they must consider executives of multinational corporations. In the present case, for instance, I do not see them listed under treaties in force, signed or under negotiation, but half of the senior executives of Bell Canada or Northern Telecom have in the present circumstances been loaned out for a period of two, three or five years to Saudia Arabia where those companies are operating in full force now. It is quite possible that some of them will have the option of staying there for another five years. Will they retain their Canadian citizenship or not? Will they have an incentive to drop their Canadian citizenship as a way out of paying taxes?

**Mr. Déry:** Again it is a question of facts. If the person decides to move out of Canada for five years, my own conclusion, and this is really a personal conclusion, would be that that person has decided to become a non-resident. If you

[Traduction]

pour lui demander de vous envoyer un chèque. L'impôt à la source est donc une mesure de protection établie pour que les impôts soient acquittés. Si, en fin de compte, le revenu de ce contribuable n'est pas imposable au Canada, tout impôt versé lui sera remboursé.

**Le sénateur Buckwold:** Si un artiste présente un concert au Canada, sa recette sera-t-elle imposable?

**Le sénateur Connolly:** L'impôt à la source est perçu.

**Le sénateur Buckwold:** Il est donc frappé d'un impôt; à cause de cette mesure, il est difficile d'inviter des artistes au Canada.

**Le sénateur Connolly:** Il ne s'agit que d'impôt à la source, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Buckwold:** Mais je suppose qu'il aurait aussi à payer des impôts aux États-Unis.

**Le sénateur Connolly:** Il obtiendrait alors un remboursement.

**M. Déry:** Il existe bon nombre de problèmes, honorables sénateurs. Comme je l'ai mentionné précédemment, la convention conclue entre le Canada et les États-Unis remonte à 1942 et ne saurait épouser les réalités actuelles. Cette question est à l'étude et nous espérons que des règlements plus pratiques pour toutes les parties en cause seront établis.

Bien sûr, la politique fiscale ne vise pas les petits ensembles musicaux d'une ville frontalière qui donnent des spectacles de l'autre côté de la frontière. Je ne sais pas combien ils touchent, de toute façon. Toutefois, selon le règlement en vigueur, une retenue fiscale est perçue. Dans bon nombre de cas, on ne trouve à ne payer aucun impôt au bout du compte.

Nous espérons que la nouvelle convention comportera des règles plus généreuses pour couvrir ces cas particuliers.

Par contre, il faut songer aux artistes professionnels qui donnent des spectacles au Canada et se font des milliers de dollars; nous voulons conserver notre droit de percevoir des impôts sur ces revenus.

**Le sénateur Lafond:** Ce sont là, il me semble, des cas spéciaux et, si vous me le permettez, futils, d'artistes et de sportifs professionnels qui n'ont rien à voir avec le cas des enseignants. Passons à des choses plus sérieuses et étudions le cas des gestionnaires de sociétés multinationales. Dans le cas qui nous intéresse par exemple, cette catégorie n'est pas énumérée dans les traités en vigueur, signés ou en négociation. Il demeure quand même que la moitié des cadres supérieurs de Bell Canada ou de Northern Telecom sont, à l'heure actuelle, prêts pour des périodes de deux, trois ou cinq ans à l'Arabie Saoudite, où ces sociétés sont maintenant solidement implantées. Il est fort possible que certains de ces cadres puissent rester à l'étranger pendant encore cinq ans. Conserveront-ils leur citoyenneté canadienne? Seront-ils tentés de l'abandonner pour éviter de payer des impôts?

**M. Déry:** Encore une fois, cela dépend. Si quelqu'un décide de quitter le Canada pour cinq ans, à mon avis, et c'est vraiment une conclusion personnelle, cette personne a décidé de prendre le statut de non-résident. Si vous devenez non-rési-



[Text]

become a non-resident, you are taxable in Canada only on whatever income you receive from sources in Canada. You are not taxable on your world income. To my mind five years would be a rather clear indication that the person wanted to get out of Canada.

When you talk about a year and a half to three years—and perhaps they have kept their house and kept their bank account and this and that, then whether they are or are not residents must be determined on a case-by-case basis according to the facts.

**Senator Lafond:** So if he becomes a non-resident he is taxable only on the income earned in Canada.

**Mr. Déry:** Right.

**Senator Lafond:** Thank you. That answers my question.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, when the Minister of Finance, Mr. Crosbie, came before us last winter we were asking questions which Dr. Neufeld was answering.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Connolly:** That had to do with a tax convention between Canada and the United States. Mr. Déry started out by saying that, if you carry on a business in Canada, the principle is that you are liable to tax in Canada but that you must, to carry on a business in Canada, have a permanent establishment here.

That is probably the nub of the problem that was raised at that time when Dr. Neufeld was explaining what the situation was. As I understood the discussion then, we had as an example American oil companies which come to Canada and acquire by lease or otherwise large acreage. They then explore, develop and produce, and then turn those properties from wilderness properties into highly valuable assets. If they are not incorporated in Canada, however, and if they operate with offices here because they must run their enterprises here—and that was one of the conditions mentioned by the witness—presumably they would have a permanent establishment in Canada. But Dr. Neufeld said that there was a gap in the treaty by which these companies which pile up great asset value in Canada could then sell out to Canadians and take the whole of the returns from the sale of those properties back into the United States without paying any tax in Canada at all.

Assuming that to be the case under the present Canadian treaty with the Americans, does it apply also to these treaties that we have before us in Bill S-2?

**Mr. Déry:** No, it does not, Mr. Chairman. One of the difficulties created by the existing Canada-United States Convention is the fact that, when the convention was negotiated, there was no capital gains tax in Canada. It was felt, I assume at the time, that there was no harm in saying that such gain should be taxable only in the country where the alienator is a resident. These rules may have been fine up until the time the tax on capital gains was introduced, but obviously that is now a big problem. The provision is in the tax convention, but since

[Traduction]

dent, vous payez de l'impôt au Canada seulement sur votre revenu de source canadienne. Vous n'avez pas à payer d'impôt sur le revenu que vous touchez à l'extérieur du pays. A mon avis, une période de cinq ans montre plutôt bien que cette personne veut sortir du pays.

Quant à ceux qui s'absentent pour des périodes d'un an et demi à trois ans, et qui ont peut-être conservé leur maison, leur compte en banque et tout et tout, seule une étude particulière de chaque cas peut servir à établir si ces personnes résident ou non au Canada.

**Le sénateur Lafond:** Donc, en prenant le statut de non-résident, une personne n'est passible d'impôt que sur le revenu gagné au Canada?

**M. Déry:** C'est juste.

**Le sénateur Lafond:** Merci, cela répond à ma question.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, lorsque l'ex-ministre des Finances, M. Crosbie, est venu témoigner l'hiver dernier, nous posions des questions auxquelles M. Neufeld répondait.

**Le président:** En effet.

**Le sénateur Connolly:** Nous étudions alors une convention en matière d'impôt entre le Canada et les États-Unis. M. Déry nous a déclaré au début qu'une société qui fait affaire au Canada, est assujettie à l'impôt au Canada mais qu'elle doit, pour faire affaire au Canada, y avoir un établissement stable.

Nous touchons probablement au nœud du problème qui avait été soulevé alors, quand M. Neufeld nous a expliqué la situation. Comme je l'avais compris à ce moment-là, nous avions comme exemple des compagnies pétrolières américaines qui achètent, par bail ou autrement, de grandes superficies au Canada. Elles se livrent ensuite à l'exploration, au développement et à la production et font prendre une grande valeur à ces propriétés. Cependant, si les sociétés ne sont pas incorporées au Canada et qu'elles aient des bureaux ici au Canada parce qu'elles doivent gérer leurs entreprises ici, et c'était là une des conditions qu'avait mentionnées le témoin, je supposerais qu'elles ont un établissement stable au Canada. Mais M. Neufeld avait dit que le traité n'était pas assez clair et qu'il permettait à ces sociétés qui accumulent de grandes valeurs au Canada de vendre leurs produits aux Canadiens et de rapporter la totalité des revenus de la vente des propriétés aux États-Unis, sans payer d'impôt au Canada.

Si c'est bien ce qui se produit dans le cadre du traité qu'ont passé le Canada et les États-Unis, est-ce que c'est aussi le cas pour les traités compris dans le bill S-2?

**M. Déry:** Non, monsieur le président. Une des difficultés créées par la convention actuelle entre le Canada et les États-Unis vient du fait que lorsque la convention a été négociée, le Canada ne percevait pas d'impôt sur les gains en capital. J'imagine qu'on avait pensé à l'époque qu'il n'y avait rien de mal à n'imposer ces gains en capital que dans le pays de résidence du propriétaire. Ces règles ont été adéquates jusqu'à ce que soit adopté l'impôt sur les gains en capital, mais elles nous posent maintenant un gros problème. La disposition est

[Text]

the time of the tax reform, when the tax on capital gains was introduced, one of the Canadian objectives has been to make sure that Canada will retain its right to tax capital gains. None of the conventions in Bill S-2 gives away that right.

**Senator Laird:** The new Canada-United States Tax Convention, which is currently under negotiation, does make capital gains in the country of origin taxable for whoever it is regardless of whether it is a non-resident or otherwise, and vice versa.

**Mr. Déry:** Oh, yes.

**Senator Laird:** Believe me, living on the border, you see, I am particularly aware of that problem. I must say, and this is no secret, that I had a talk with Alan Short who said, "Terribly sorry, senator, I just don't agree with you, if you want to eliminate that from the proposed tax convention." So it will go in, I imagine.

**The Chairman:** It is coming to the end of the road.

**Senator Laird:** That is right.

**Mr. Déry:** Indeed, on the Canada-United States Convention, my minister announced a week and a half ago that an agreement had been reached between officials of both countries on a revised tax convention. It is just a question of time now to see the official approval of the revised convention when signed by both governments.

**The Chairman:** They will still have a lot of leeway, if we take as long on that as we have taken on these bills that have gone before it.

**Senator Laird:** Well, let us be honest about it, that the problem is likely to be right there in the U.S. Senate, if there is any problem.

**The Chairman:** Of course, you can always deal arbitrarily with it, if there is anything that looks like deliberate delay.

**Senator Laird:** Oh, yes.

**Senator Lafond:** In view of our experience in other fields, notwithstanding what the Chairman said earlier in this meeting, it depends on whether the United States considers this a treaty or an agreement, and that is at the whim of the United States Senate.

**Senator Buckwold:** The next step on this is the question of tax havens—those small places around the world that set themselves up as tax havens, such as the Bahamas or the Grand Cayman Islands. Is there pressure being put on those countries for tax treaties, because I presume once you have a tax treaty any advantage of a tax haven is lost? Would you care to comment on that relationship?

**The Chairman:** If a tax treaty, and let us use that expression now, involves what amounts to a change in our income tax laws, that must be done via the Canadian Parliament so far as Canada is concerned. Any country that subscribed to the Vienna Conference in 1969 is stuck with the definition of what

[Traduction]

dans la convention en matière d'impôt, mais depuis la réforme fiscale qui a introduit l'impôt sur les gains en capital, un des objectifs du Canada a été de voir à conserver son droit de percevoir l'impôt sur les gains en capital. Aucune convention du bill S-2 ne nie ce droit.

**Le sénateur Laird:** Selon la nouvelle convention fiscale canado-américaine qui est en voie d'être négociée, les gains en capital seraient imposables dans le pays d'origine pour quiconque, peu importe s'il s'agit d'un non-résident ou d'un résident.

**M. Déry:** Absolument.

**Le sénateur Laird:** Croyez-moi, comme je vis près de la frontière, je suis particulièrement sensibilisé à ce problème. Je dois dire, et il n'y a là rien de secret, que lors d'un entretien avec Alan Short, ce dernier m'a déclaré n'être pas d'accord avec moi quand je disais souhaiter que cette disposition soit éliminée de la convention fiscale proposée. J'imagine donc qu'elle y restera.

**Le président:** Les négociations prendront bientôt fin.

**Le sénateur Laird:** C'est juste.

**M. Déry:** En effet, au sujet de la convention canado-américaine, mon ministre a annoncé il y a une semaine et demie qu'un accord avait été conclu entre les représentants des deux pays en vue d'adopter une convention fiscale révisée. Une fois que la convention révisée aura été ratifiée par les deux gouvernements, ce ne sera plus qu'une question de temps avant qu'elle ne soit approuvée officiellement.

**Le président:** Ils auront tout de même une grande marge de manœuvre, si nous consacrons à ce bill autant de temps que nous en avons consacré à tous ceux qui l'ont précédé.

**Le sénateur Laird:** Mais, soyons honnêtes, s'il se pose un problème, ce sera probablement au Sénat américain.

**Le président:** Bien sûr, on peut toujours trancher cette question arbitrairement, s'il nous semble qu'il y ait un retard délibéré.

**Le sénateur Laird:** En effet.

**Le sénateur Lafond:** Compte tenu de l'expérience que nous avons acquise dans d'autres domaines et malgré ce que le président a dit plus tôt lors de cette réunion, tout dépend si les États-Unis considèrent qu'il s'agit d'un traité ou d'un accord, et ce sera au Sénat américain d'en décider.

**Le sénateur Buckwold:** La prochaine question porte sur les refuges fiscaux, c'est-à-dire sur tous les petits pays du monde qui se constituent en refuges fiscaux, tels les Bahamas ou les îles du Grand Cayman. Exerce-t-on des pressions sur ces pays pour qu'ils concluent des traités fiscaux. Je présume en effet qu'en concluant un traité fiscal, un pays perd bientôt tous les avantages du refuge fiscal? Pouvez-vous commenter ce rapport?

**Le président:** Si un traité fiscal, utilisons cette expression pour le moment, entraîne un changement dans nos lois de l'impôt sur le revenu, c'est le Parlement canadien qui doit intervenir en ce qui a trait au Canada. Tous les pays qui ont adhéré à la Conférence de Vienne, en 1969, sont tenus de se



[Text]

a treaty is, and a treaty is something that is governed by international law.

**Senator Buckwold:** I wondered whether the witness would go a little bit farther in answer to my question as to whether in fact Canada makes any representations to these countries that set themselves up in this position of being tax havens, in order for Canada to bring more revenue in.

**Mr. Déry:** No. The answer is no, Mr. Chairman, we do not. We have not so far entered into tax treaty negotiations with tax-haven countries. We could perhaps discuss at length what is a tax haven. There are a number of sort of pure tax-haven countries and a larger number of what we could call marginal tax havens. We have not entered into negotiations with what I would call the pure tax havens. I cannot really say whether in the future we will or not. Probably not. But it is not impossible at least in theory.

One of the greatest aspects of the tax conventions is the exchange-of-information article by which it might be helpful to have the information from another country, particularly a pure tax-haven country. But, of course, under their own domestic legislation those countries will sometimes not be in a position to provide any details or any useful details on what is going on.

Canada tried to cure the tax-haven problem during its tax reform by introducing the foreign accrual property rules, by which, if you have investment income from a country you are then liable to Canadian taxation whether or not you repatriate your earnings. That is the route that is being followed now.

With respect to the marginal tax haven, the position that has been taken is to the effect that even though a number of countries might have rules by which they would not tax particular types of income, that does not necessarily mean that in the overall system it should be seen as a tax-haven country.

There are some examples in Bill S-2. For example, Jamaica has these international business corporations. Well, in those cases where a country has that type of entity that is not liable to tax or is subject to tax at a low rate, normally Canada's tax convention writes them out of the benefits of the treaty. It says, you know, "This convention shall not apply to companies entitled to special benefits under this particular legislation of Jamaica," for example. So that type of entity could not get the lower imposition rate on dividends from Canada or on royalties and so on.

It is a kind of acceptance of the overall system while cutting out the aspects which are of a tax-haven nature.

**Senator Barrow:** But you have included here with the tax treaties in force the one with Switzerland, and that is a tax haven.

**Mr. Déry:** We could debate for a long time what a tax haven is. Personally, I think Switzerland is a marginal tax haven. It is true that the rates of taxation in Switzerland are

[Traduction]

conformer à la définition qu'on y a donnée, de traité, c'est-à-dire un acte qui est régi par le droit international.

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais que le témoin précise davantage sa pensée et me dise si le Canada, dans le but d'augmenter ses revenus, exerce des pressions auprès des pays qui se constituent en refuges fiscaux.

**M. Déry:** Non, monsieur le président, nous n'en n'exerçons pas. Nous n'avons pas encore entamé de négociations en vue de conclure un traité fiscal avec les refuges fiscaux. Nous pourrions peut-être préciser ce qu'est un refuge fiscal. Il existe différents genres de véritables refuges fiscaux et un grand nombre de ce que l'on pourrait appeler des refuges fiscaux marginaux. Nous n'avons pas entamé de négociations avec ce que j'appellerais les véritables refuges fiscaux. Je ne puis réellement pas dire si nous le ferons éventuellement. Probablement pas. Mais ce n'est pas une chose impossible, du moins pas en théorie.

Un des plus importants aspects des conventions fiscales est l'article sur l'échange de renseignements, qui nous permettrait d'obtenir des renseignements d'un autre pays, plus particulièrement d'un véritable refuge fiscal. Mais, bien sûr, les lois intérieures de ces pays leur interdiront parfois de donner des renseignements ou des détails utiles sur ce qui s'y passe.

Le Canada a tenté de régler le problème du refuge fiscal au cours de sa réforme fiscale en énonçant des règles sur la propriété étrangère accumulée, selon lesquelles tout détenteur de revenus d'investissement à l'étranger est tenu de payer l'impôt canadien, qu'il ait ou non rapatrié ses gains. C'est notre ligne de conduite actuelle.

Quant aux refuges fiscaux marginaux, nous croyons que même si un certain nombre de pays ont édicté des règles selon lesquelles ils n'imposeraient pas certains types particuliers de revenus, cela ne signifie pas nécessairement que dans l'ensemble du système, ils doivent être considérés comme des refuges fiscaux.

On en retrouve certains exemples dans le bill S-2. Ainsi, la Jamaïque n'impose pas les sociétés commerciales internationales. Eh bien, lorsqu'un pays a ce genre d'entreprise, qui n'est pas imposable ou qu'il ne l'est que dans une moindre mesure, ce pays est en général privé par la convention fiscale du Canada des avantages du traité. Le texte précise que, par exemple «la présente convention ne s'applique pas aux sociétés admissibles aux avantages spéciaux accordés en vertu de cette loi de la Jamaïque». Ainsi, de tels organismes ne pourraient pas obtenir un taux d'imposition peu élevé pour des dividendes du Canada, pour des redevances, etc.

Il s'agit d'une forme d'acceptation globale du système comportant l'exclusion des refuges fiscaux.

**Le sénateur Barrow:** Vous avez cependant joint aux accords fiscaux actuellement en vigueur l'accord signé avec la Suisse, qui constitue un refuge fiscal.

**M. Déry:** On pourrait débattre longtemps la définition d'un refuge fiscal. Pour ma part, je considère que la Suisse est un cas à part. Il est vrai que les taux d'imposition en Suisse sont



[Text]

somewhat lower than in a number of other countries, but one must keep in mind this thought: What is the point of having money sitting in Switzerland, if you cannot get it out without paying a very high rate of withholding tax?

**Senator Barrow:** It is still considered a tax haven.

**The Chairman:** We have been dealing with some of these points by way of illustration, but if you look at these agreements in the schedules to this bill, you will see that the range covers all the different applications to different situations of residents and non-residents. There is quite a similarity in them, or there would appear to be.

The point of looking at them is not because we can change the agreements that are in the schedules, because, of course, the only control we have is over the bill. If we do not pass the bill, the agreements do not come into force.

**Mr. Déry:** That is correct.

**The Chairman:** What we have to decide today is whether there is some benefit to Canada in entering into these tax agreements. It would appear that there are benefits in situations where residents of Canada earn income in other Countries, the main effect of which is that they either, if they become subject to tax in the other country where they actually earn the income, get a credit on what the Canadian tax might otherwise be, or they might not be subject to tax on that income twice. That is stated to be the objective of these agreements: the avoidance of double taxation. And if there are any instances of that, they have provided methods for raising the issue. One thing they do not assure, however, is that, if you raise the issue in the ways provided, your case will necessarily be acknowledged or your claim recognized.

There is no assurance of that. They just say, "Here is a way in which you can raise the issue." But whether you are entitled to succeed or not, there are no guarantees.

Shall we deal with the other headings or do you feel that you have had enough from Mr. Déry to indicate the subject matter? If so, I should ask Mr. Choquette from the Department of External Affairs to say a word. I invited him because I thought the issue of what is a treaty and whether there is a treaty might be raised. It has not been. However, since we have Mr. Choquette here, there are one or two questions I should like to ask him just for purposes of the record.

I take it, Mr. Choquette, that Canada was a signer, or acceded to the Convention at the Vienna Conference in 1969 and actually executed whatever documentary it form took, which included the definition of a treaty.

**Mr. Guy Choquette (Treaty Section, Department of External Affairs):** Mr. Chairman, that is quite correct. You are referring to the United Nations Convention on the Law of Treaties which was done on May 23, 1969, in Vienna. Canada's instrument of accession was deposited on October 14, 1970. There is a final provision in the Convention on the Law of Treaties that says that it will come into force, that is, will leave binding effect on the states parties to it, when 35 states have ratified or acceded to it. That happened, I am glad to report, Mr. Chairman, on January 27, 1980, one month after

[Traduction]

moins élevés que dans de nombreux autres pays, mais il y a tout de même lieu de se demander quel est l'avantage d'avoir de l'argent en Suisse s'il est impossible de l'encaisser sans une retenue fiscale très élevée.

**Le sénateur Barrow:** La Suisse constitue tout de même un refuge fiscal.

**Le président:** Nous avons étudié certains de ces aspects en prenant des exemples; si on examine les accords visés dans les annexes du présent bill, on constate qu'il s'agit de toutes les applications possibles relatives aux diverses situations des résidents et non-résidents. Ces accords semblent comporter beaucoup de points de ressemblance.

Nous ne les étudions pas en vue de modifier les accords visés dans les annexes car, bien entendu, nous n'exerçons de contrôle que sur le bill. Si le projet de loi n'est pas adopté, les accords ne pourront pas entrer en vigueur.

**M. Déry:** C'est exact.

**Le président:** Il s'agit maintenant de déterminer si le Canada a intérêt à adhérer à ces accords fiscaux. Il semble que de tels accords comportent des avantages dans les cas où des résidents du Canada ont un revenu provenant de l'étranger; dans ce cas, ils peuvent, si leur revenu est imposable dans le pays d'origine, obtenir un crédit pour le montant imposable au Canada ou ne pas être assujettis à un double impôt, l'objectif déclaré de ces accords étant d'éviter la double imposition. S'il existe des cas de double imposition, ces accords comportent des moyens de dénoncer de tels cas; néanmoins, ces accords ne garantissent pas, même si les cas de double imposition sont dénoncés de la façon prévue, que tel ou tel cas sera nécessairement reconnu, ou qu'une requête sera agréée.

Les accords ne font qu'assurer des moyens de dénoncer une situation, mais ne comportent aucune garantie de succès de l'intervention.

Passons à l'examen des autres rubriques ou avez-vous obtenu suffisamment de renseignements de M. Déry pour pouvoir indiquer le sujet? Dans l'affirmative, je demanderais à M. Choquette, du ministère des Affaires extérieures, d'intervenir. Je l'ai invité parce que j'avais cru que la question de la définition d'un accord ou de son existence pourrait être soulevée. Ce ne fut pas le cas. Néanmoins, puisque M. Choquette est ici, j'aimerais lui poser une ou deux questions.

Sauf erreur, monsieur Choquette, le Canada est signataire ou partie à la Convention de la Conférence de Vienne de 1969 et il s'est conformé à toutes ses dispositions, notamment en ce qui a trait à la définition d'un accord.

**M. Guy Choquette (Section des traités, ministère des Affaires extérieures):** C'est exact, monsieur le président. Vous faites allusion à la Convention des Nations unies sur le droit des traités, signée le 23 mai 1969 à Vienne. L'instrument d'admission du Canada a été déposé le 14 octobre 1970. La Convention des Nations unies sur le droit des traités contient une disposition définitive qui stipule qu'elle entrera en vigueur, c'est-à-dire qu'elle aura force exécutoire pour tous les États signataires lorsque les 35 États l'auront ratifiée. J'ai le plaisir de dire, monsieur le président, que c'est chose faite depuis le

[Text]

the deposit of the thirty-fifth instrument of accession or ratification.

Until then the Convention was not in force: that is, it was not in force in the sense of being binding in international law. But one could say that, even though it was not formally and legally binding in international law until after the 35th ratification had been deposited, it was nevertheless assuredly considered, as soon as the text had been negotiated in its final version as a universal compendium of customary treaty law. That is, it is a compendium of international law criteria which even those states that are not yet parties to this Convention would generally consider as valid. In other words, Mr. Chairman, if you would quote provisions in the 1969 Vienna Convention to a non-party state, that state would find it hard to say: "I don't recognize this or that criterion since I am not yet a party to the Convention", because in fact the Convention recapitulates what over a long time has developed as international treaty law.

**The Chairman:** What do they call that? What is the expression for the rule where some kind of validity attaches to a practice that has been recognized as customary over a long period of time among nations.

**Mr. Choquette:** There is in my opinion, a certain parallel, Mr. Chairman, here between established civil law in any country before and after customary law, through the legislative organ—be it the Senate or House of Commons or House of Representatives of any country, being put into a codified text, thus formally confirmed what had been recognized as being the law of the land routines long before its transposal into a code or other form of legislative enactment.

**The Chairman:** There is an expression which keeps coming to me and I am not sure it has any application here. It is what they call the Law of Dominance. Have you ever heard of that?

**Mr. Choquette:** I must confess sir, that I do not recall now the exact meaning of that expression.

One point you specifically requested clarification on was the definition of "agreement". Your own comments, Mr. Chairman, are a reflection of views expressed at the time of the negotiation of the Convention on the Law of Treaties, where various expressions, terms, words and concepts, which had been used in customary international law for a long time, seemed to have the same meaning within certain contexts and different meanings in other contexts, thus at times resulting in some degree of semantic confusion.

Negotiators of the text of the 1969 Convention on the Law of Treaties, in order to dispel once and for all any possible confusions, decided through Article II that, whatever nuance had been detectable in, say, the word "agreement" as compared to "convention", "treaty" or "protocol", these words would be considered as synonymous as long as the common denominator—that is, the binding element in international law, whatever the words used to denote it—was present and clearly expressed in the instrument. Some European countries may prefer the word "convention" and therefore we will go

[Traduction]

27 janvier 1980, soit un mois après le dépôt des 35 documents de ratification.

Avant, la Convention n'était pas en vigueur, c'est-à-dire qu'elle n'était pas exécutoire au sens du droit international. A cela on pourrait dire que même si elle n'avait pas force de loi au sens du droit international jusqu'à ce que la 35<sup>ème</sup> ratification ait été reçue, elle a néanmoins été prise en considération dès les négociations de sa version définitive; à savoir sous forme de recueil au sens du droit des traités. C'est-à-dire qu'il s'agit d'un recueil de droit international que les États non encore signataires de la Convention considéraient comme valide. En d'autres termes, monsieur le président, si vous voulez citer les dispositions de la Convention de Vienne de 1969 à un État non signataire, cet État ne pouvait pas dire qu'il n'acceptait pas telle disposition ou tel critère vu qu'il n'avait pas encore ratifié la convention puisque en vérité la convention récapitule l'ensemble des travaux sous la forme d'un traité de droit international.

**Le président:** Comment? Quelle est l'expression servant à désigner la règle qui veut que l'on reconnaisse valide une pratique suivie par différentes nations depuis longtemps.

**M. Choquette:** On peut faire, à mon sens, un certain parallèle, monsieur le président, dans ce cas-ci entre les règles établies en droit civil dans un pays avant et après le droit coutumier par le pouvoir législatif; soit le Sénat ou la Chambre des communes ou la Chambre des représentants dans n'importe quel pays à savoir en les codifiant, en conséquence en officialisant les us et coutumes reconnues comme le droit du pays longtemps avant leur codification ou toute autre forme de promulgation législative.

**Le président:** Il y a une expression qui me vient à l'esprit mais je ne suis pas sûr qu'on puisse s'en servir dans ce cas-ci. S'agit-il de ce que l'on appelle le droit de dominance, en avez-vous entendu parler?

**M. Choquette:** Je dois vous avouer, monsieur, que je ne vois pas très bien ce que cela veut dire.

Vous avez par contre demandé des précisions quant à la définition du mot «accord». Vos remarques, monsieur le président, reflètent les opinions qui prévalaient au moment des négociations de la Convention sur le droit des traités, lorsque différents termes, expressions et notions utilisés habituellement et depuis longtemps en droit international, avaient semble-t-il, une signification donnée dans certains contextes et voulaient dire autre chose dans d'autres contextes, ce qui parfois donnait lieu à une certaine confusion d'ordre sémantique.

Les négociateurs de la Convention sur le droit des traités de 1969, désireux d'éliminer toutes sources de confusion possible décidèrent une fois pour toutes à l'article II que les nuances susceptibles d'être relevées disons entre «accord», «convention», «traité» ou «protocole» n'empêcheraient pas de les considérer désormais comme synonymes. Aussi longtemps que le commun dénominateur, à savoir l'élément ayant force exécutoire en droit international—peu importe les mots utilisés pour l'exprimer—se trouvait clairement exprimé dans le libellé. Certains pays européens peuvent préférer utiliser le terme «convention»



[Text]

along and give the name "convention" to our agreements with them, e.g. on taxation; some other countries may wish to use words for which they say the translation into French or into English would be "traité" or "treaty." There are reasons of that kind. But the substantive element, the common denominator, is the binding element in international law; this element, on the other hand, is absent in a mere "arrangement" or "memorandum of understanding."

**The Chairman:** Certainly, for an interpretation of the Income Tax Act of Canada and the recognition of inconsistencies and where the force of law applies, that Income Tax Act passed by the Canadian Parliament can only be altered by the Canadian Parliament.

**Mr. Choquette:** That is certain, Mr. Chairman, but the bill that the Senate and the House of Commons may agree to pass would, in fact, make these signed international double taxation conventions part of Canadian legislation; as of that moment there can be no conflict between the international commitment and the national legislation.

**The Chairman:** But the moment you have in this legislation a provision where there is an inconsistency between the provisions in the so-called tax agreement or convention and the income tax law of Canada, then the provisions of the tax convention apply. Then you have a change effected in the law which was passed by the Parliament of Canada and therefore you cannot say that the international law governs the interpretation of any such agreement.

**Mr. Choquette:** Mr. Chairman, if I understand all of the aspects of the point you are raising here, the text that has been signed as a double taxation convention can certainly not become effective unless it is approved through enactment by the Senate and the House of Commons. In fact, there would be a ratification provision at the end of agreements, conventions or treaties ensuring that, for instance with regard to Canada, parliamentary approval is a precondition to their entering into force. As of that moment, under the 1969 Convention on the Law of Treaties, municipal law could not be invoked to replace the tax convention.

**The Chairman:** Yes, that is correct.

**Senator Lafond:** Mr. Chairman, are the United States and France included among the 35 countries which have ratified or who are signatories of that agreement?

**Mr. Choquette:** My most recent information from United Nations documents does not appear to list France or the United States as being parties to the 1969 Convention on the Law of Treaties, although the United States did sign it in 1970.

**Senator Lafond:** No doubt they are awaiting the good offices of the United States Senate. Thank you.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, on this list we have been given it says "treaties signed but not yet in force," and it says

[Traduction]

que nous avons donc adopté pour nos accords signés avec ces pays notamment en matière d'impôt sur le revenu; certains autres pays peuvent souhaiter se servir d'autres termes, dont l'équivalent français ou anglais seraient, selon eux, «traité» ou «treaty». Ce genre de raisons existe, mais l'élément important, le dénominateur commun est le caractère obligatoire en droit international. D'autre part, un simple «accord» ou un «mémoire d'entente» ne contiennent pas cet élément important.

**Le président:** Certainement. En ce qui concerne l'interprétation de la Loi de l'impôt sur le revenu et la reconnaissance des incompatibilités et des cas où la règle de droit s'applique, seul le Parlement canadien peut modifier cette loi qu'il a lui-même adoptée.

**M. Choquette:** C'est certain monsieur le président, mais selon le projet de loi que le Sénat et la Chambre des communes pourraient adopter ces conventions sur la double imposition deviendraient en fait une partie intégrante de la législation canadienne; ainsi il ne peut donc y avoir de conflits entre un engagement international et une loi canadienne.

**Le président:** Mais dès que cette loi contient une disposition qui entraîne une incompatibilité entre d'une part les dispositions de ce qu'on appelle un accord ou une convention en matière d'impôt sur le revenu et les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu au Canada, les dispositions de la convention s'appliquent. Ensuite, une modification est apportée à la Loi qui a été adoptée par le Parlement canadien et par conséquent vous ne pouvez pas dire que le droit international détermine l'interprétation de ce genre d'accord.

**M. Choquette:** Monsieur le président, si je comprends bien tous les aspects de votre argumentation, la convention relative aux doubles impositions qui a été signée ne peut certainement pas entrer en vigueur à moins qu'elle ne soit approuvée par le Sénat et la Chambre des communes. En fait, il y aurait une disposition concernant la ratification à la fin des accords; cette disposition précise garantirait que, comme condition préalable, les conventions ou les traités touchant le Canada, devraient recevoir l'approbation du Parlement avant d'entrer en vigueur. Par conséquent, selon la convention de 1969 sur le droit des traités, aucun règlement municipal ne pourrait être invoqué pour remplacer la convention en matière d'impôt sur le revenu.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Lafond:** Monsieur le président, les États-Unis et la France font-ils partie des 35 pays qui ont ratifié ou signé cet accord?

**M. Choquette:** Selon les renseignements les plus récents que j'ai reçus des Nations Unies, la France et les États-Unis ne figureraient pas au nombre des parties à la convention de 1969 sur le droit des traités, même si les États-Unis ont signé ce texte en 1970.

**Le sénateur Lafond:** Il ne fait aucun doute que les États-Unis attendent la caution du Sénat américain. Je vous remercie.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le Président, sur cette liste que nous avons reçue, il est mentionné «traités signés mais pas

[Text]

"South Korea." On the other hand the document says "Korea." Why is that?

**The Chairman:** There are 13 in that category that you have there.

**Mr. Déry:** South Korea, Mr. Chairman, is the Republic of Korea.

**Mr. Choquette:** May I add, Mr. Chairman, that if a government does not recognize North Korea, there can be no possible confusion from a legal viewpoint as to which of the two Koreas we are talking about. As Mr. Déry points out, the Republic of Korea is shown as Korea for short.

**The Chairman:** Senator Barrow, South Korea, I would say, has signed this tax convention, but the necessary legislation has not been passed by the Canadian Parliament yet. However, it is one of the tax conventions in this bill.

**Mr. Choquette:** Yes, sir, and for that matter it may not have been passed by the South Korean parliament, or by whatever authority their procedures provide for. Each government tells the other when the respective procedures have been completed; the treaty is then mutually ratified and enters into force for both parties.

**Senator Lafond:** Mr. Chairman, in the same list we have Australia and New Zealand. May we find out where they stand?

**Mr. Déry:** Mr. Chairman, Australia and New Zealand were signed in May. I think they signed on May 21 and May 13, or roughly those dates. Since Bill S-2 had already been introduced in the Senate in April, those will be part of the next bill to come.

**The Chairman:** So they will be in another bill to come along.

**Mr. Choquette:** They were signed by the Honourable Mr. Lumley during his visit there last month.

**The Chairman:** Thank you. Are you ready for a motion to report the bill without amendment, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Laird:** I so move, Mr. Chairman.

**Senator Connolly:** I second the motion.

**The Chairman:** Carried.

The committee will adjourn until Thursday morning at 9.30 a.m.

The committee adjourned.

[Traduction]

encore en vigueur,» et «Corée du Sud». D'autre part, le document mentionne les termes «Corée». Pourquoi?

**Le président:** Il y en a treize dans cette catégorie.

**M. Déry:** Monsieur le président, la Corée du Sud est la République de Corée.

**M. Choquette:** Permettez-moi d'ajouter monsieur le président que, si un gouvernement ne reconnaît pas la Corée du Nord, il ne peut y avoir aucune confusion possible sur le plan juridique lorsqu'il s'agit de déterminer de quelle Corée nous parlons. Comme monsieur Déry le fait remarquer, la République de Corée est connue sous la désignation plus brève de Corée.

**Le président:** Sénateur Barrow, je dirais que la Corée du Sud a signé cette convention en matière d'impôt sur le revenu, mais que le Parlement canadien n'a pas encore adopté la mesure législative nécessaire. Cependant, il s'agit d'une des conventions figurant dans ce projet de loi.

**M. Choquette:** En effet. Pour cette raison, cette mesure législative n'a peut-être pas été adoptée par le Parlement sud-coréen ou par toute autre institution que leur procédure précise. Chaque gouvernement en informe l'autre lorsque les modalités respectives ont été complétées; par la suite, les différentes parties ratifient le traité qui entre en vigueur.

**Le sénateur Lafond:** Monsieur le président, la même liste comprend l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Pourrions-nous savoir où ils en sont?

**M. Déry:** Monsieur le président, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont signé les textes en mai. Je pense qu'ils ont signé vers les 21 et 13 mai. Le bill S-2 ayant déjà été présenté au Sénat en avril, ces deux pays feront partie du prochain projet de loi qui sera présenté.

**Le président:** Par conséquent il y aura un autre projet de loi qui sera présenté.

**M. Choquette:** L'honorable Edward Lumley a assisté à ces signatures au cours de sa visite dans cette région le mois dernier.

**Le président:** Je vous remercie. Êtes-vous prêts à adopter la motion permettant de rapporter ce projet de loi sans amendements?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, je propose cette motion.

**Le sénateur Connolly:** J'appuie cette motion.

**Le président:** Adoptée.

Le Comité suspend ses travaux jusqu'à 9 h 30 jeudi matin.

Le Comité suspend ses travaux.













*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*Department of Finance: Tax Policy Division:*

Mr. Jean-Marc Déry, Tax Policy Officer.

*Department of External Affairs:*

Mr. Guy Choquette, Treaty Section.

*Ministère des Finances: Division de la politique fiscale:*

M. Jean-Marc Déry, agent de politique fiscale.

*Ministère des Affaires extérieures:*

M. Guy Choquette, Section des traités.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceeding of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN  
The Honourable A. IRVINE BARROW  
*Deputy Chairman*

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN  
L'honorable A. IRVINE BARROW  
*Vice-président*

Thursday, June 5, 1980

Le jeudi 5 juin 1980

Issue No. 7

Fascicule n° 7

**Third Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-6, "Banks and Banking  
Law Revision Act, 1980"

**Troisième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-6, «Loi de 1980 remaniant la  
législation bancaire»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

\*Ex Officio Members

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

\*Membres d'office

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
April 29, 1980.

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-6, intituled: “An  
Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings  
Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the  
Canadian Payments Association and to amend other Acts  
in consequence thereof”, in advance of the said Bill  
coming before the Senate, or any matter relating thereto;  
and

That the papers and evidence received and taken on the  
subject in the three preceding sessions be referred to the  
Committee.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 avril 1980.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-6, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives» avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat; et

Que les témoignages entendus et les documents recueillis sur le sujet au cours des trois sessions précédentes soient déférés au comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 5, 1980  
(10)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-6—"Banks and Banking Law Revision Act, 1980".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly, Flynn, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Molson, Smith (*Colchester*), and Walker. (13)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff: Mr. D. W. Scott.

*Witnesses:*

*Canadian Automotive Leasing Association:*

Mr. John (Jack) B. W. Carmichael, President;  
Mr. Edward H. Gibson, Chairman;

Mr. John B. W. Carmichael Jr., Member;  
Mr. Douglas C. Creighton, Member;

The Committee proceeded to the examination of the witnesses assisted therein by Mr. Scott.

At 11:10 a.m. the Honourable Senator Barrow assumed the Chair.

At 11:30 a.m. the Committee proceeded to the next order of business.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 5 JUIN 1980  
(10)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-6—«Loi de 1980 remaniant la législation bancaire».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly, Flynn, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Molson, Smith (*Colchester*) et Walker. (13)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif: M. D. W. Scott.

*Témoins:*

*Canadian Automotive Leasing Association:*

M. John (Jack) B. W. Carmichael, président;  
M. Edward H. Gibson, président du Conseil d'administration;  
M. John B. W. Carmichael Jr., membre;  
M. Douglas C. Creighton, membre;

Le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide de M. Scott.

A 11 h 10, l'honorable sénateur Barrow prend place au fauteuil.

A 11 h 30, le Comité entreprend l'étude de ses travaux suivants.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 5, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-6, to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** This morning we propose to hear evidence in connection with the position of the Canadian Automotive Leasing Association on Bill C-6. The appearances are as follows: On my immediate left we have Mr. E. H. Gibson, chairman of the board of the Canadian Automotive Leasing Association. Next to him is Mr. John (Jack) B. W. Carmichael. Sitting next to him is Mr. John B. W. Carmichael, Jr.; and next to him is Mr. Douglas C. Creighton, who is a member of the leasing association. The opening statement will be made by Mr. Gibson.

**Mr. E. H. Gibson, Chairman of the Board, Canadian Automotive Leasing Association:** Thank you, Mr. Chairman. Before we start, I would like to briefly introduce each member of the group.

My name is Ed Gibson. I retired from Consolidated Bathurst in 1976, and was then associated with the fleet leasing business. I have just retired as president of one of the fleet leasing companies. I believe my main claim to fame is in having played a little football with George Hees at college; but I do not brag about that too much.

**Senator Connolly:** I would.

**Mr. Gibson:** That shows how far I go back. On my left is Jack Carmichael.

**Mr. John (Jack) B. W. Carmichael, President, Canadian Automotive Leasing Association:** Gentlemen, my title is chairman of City National Leasing, a company that I founded 23 years ago. We are in the corporate fleet leasing business. Our head office is in Toronto; our Ontario branch is also located in Toronto; and we have branches in Montreal, Calgary, Edmonton and Vancouver. I have been associated with the automobile business since 1955, having become a General Motors dealer on July 15, 1955.

**Mr. John B. W. Carmichael, Jr., Member, Canadian Automotive Leasing Association:** My name is John Carmichael. I have been in the business full time for six years. Prior to that I worked six summers through the dealership business and in the leasing business. I am president of City National Leasing and have been involved in the development of our branch operation across the country and the idea of specializing our industry on the idea of a multi-branch system, which is something that we consider to be unique in the Canadian industry.

**Mr. Douglas C. Creighton, Member, Canadian Automotive Leasing Association:** My name is Douglas Creighton. I am

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 5 juin 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi C-6, remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

**L'honorable sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Ce matin, nous allons entendre les témoignages de la Canadian Automotive Leasing Association sur le projet de loi C-6. Les témoins sont les suivants: À ma gauche, M. E. H. Gibson, président du Conseil d'administration de la Canadian Automotive Leasing Association. À ses côtés, M. John (Jack) B. W. Carmichael. À côté de lui, M. John B. W. Carmichael, Jr., puis M. Douglas C. Creighton, membre de l'Association. M. Gibson fera la déclaration préliminaire.

**M. E. H. Gibson, président du Conseil d'administration de la Canadian Automotive Leasing Association:** Merci, monsieur le président. Avant de commencer, j'aimerais présenter chacun des membres du groupe.

Mon nom est Ed Gibson. J'ai quitté Consolidated Bathurst en 1976 et je me suis alors associé à une des compagnies de location de parcs automobiles. Je viens de quitter mon poste de président d'une de ces sociétés pour prendre ma retraite. Je crois que ma renommée est due au fait que j'ai joué un peu au football avec George Hees au collège; mais je ne m'en vante pas trop.

**Le sénateur Connolly:** Moi je m'en vanterais.

**M. Gibson:** Vous voyez à combien d'années cela remonte. À ma gauche, M. Jack Carmichael.

**M. John (Jack) B. W. Carmichael, président de la Canadian Automotive Leasing Association:** Messieurs, je suis président de City National Leasing, une société que j'ai fondée il y a 23 ans. Nous pratiquons la location de parcs automobiles. Notre siège social est à Toronto, notre succursale en Ontario se trouve aussi à Toronto et nous en avons d'autres à Montréal, Calgary, Edmonton et Vancouver. Je travaille dans ce secteur depuis 1955, étant devenu concessionnaire de General Motors le 15 juillet 1955.

**M. John B. W. Carmichael, Jr., membre de la Canadian Automotive Leasing Association:** Mon nom est John Carmichael. Je travaille dans ce secteur à plein temps depuis six ans. J'ai auparavant travaillé pendant six étés comme vendeur ainsi que dans la location de voitures. Je suis président de City National Leasing et j'ai participé à l'établissement de nos succursales dans tout le pays, j'ai pris part également au projet visant à spécialiser notre industrie sur la base du système de succursales multiples, ce que nous considérons comme quelque chose d'unique dans l'industrie canadienne.

**M. Douglas C. Creighton, membre de la Canadian Automotive Leasing Association:** Mon nom est Douglas Creighton.

## [Text]

President of Canaplan Leasing Limited. I was a founding shareholder of the company in 1964. Our head office is in Montreal, and we operate nationally from offices in Calgary, Burlington and Toronto.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, I will now present our opening remarks. As chairman of the Canadian Automotive Leasing Association, I would like to thank the chairman of the Standing Senate committee on Banking, Trade and Commerce, Senator Hayden, for the welcome invitation for us to attend this important hearing regarding the proposed amendments contained in Bill C-6 to section 173(1)(j) of the Bank Act.

We would like to take a few minutes to emphasize our concerns as fleet car and truck leasing and management companies to the proposed amendments that would permit the Canadian chartered bank to enter the fleet and management car and truck leasing business.

Earlier this month we distributed to every member of Parliament and to the members of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, copies of our submission regarding our concerns as to this proposed new competition from the banks; so I will not take the time to go through it in detail. However, I would like to re-emphasize the following points, which are covered in more detail in our submission.

We are concerned because: First we think the banks are being inaccurate in their submission and a true picture is not being shown. For instance, in our submission, Exhibit IV in your brief, we included a letter from Mr. Frazee, president and chief executive officer of the Royal Bank of Canada, written to the Honourable Mr. Blenkarn on April 1, 1980, and we also included a copy of a brief submitted by Roylease on the subject of car and truck fleet leasing and management services.

The banks, because of their low-cost deposits, could quote unrealistic rates and thereby quickly eliminate many of the present leasing companies in Canada. Mr. Frazee, on page 1 of his letter, Exhibit IV, said:

This field (car leasing) is dominated now by foreign owned leasing companies.

We have just surveyed the 100 largest leasing companies in Canada, Exhibit II, and the results show that these companies now lease over 180,000 vehicles of which about 57,000 are leased by the foreign-owned leasing companies, or about 33 per cent. Or, on page 2 of the Roylease brief, Exhibit IV, they state:

A survey conducted by a large Canadian leasing company among automobile manufacturers and provincial motor vehicle bureaus indicates that there are currently approximately 250,000 passenger cars and 257,000 commercial vehicles being leased in Canada.

Thus they claim a total of 507,000 vehicles are now being leased in Canada. If this is so, then the foreign-owned companies only have about 11 per cent of the market. So this is hardly domination.

## [Traduction]

Je suis président de Canaplan Leasing Limited. J'étais un des actionnaires fondateurs de la société en 1964. Notre siège social est à Montréal et nous opérons dans tout le Canada à partir de nos bureaux de Calgary, Burlington et Toronto.

**M. Gibson:** Monsieur le président, je vais maintenant passer aux observations préliminaires. En tant que président de la Canadian Automotive Leasing Association, j'aimerais remercier le président du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, le sénateur Hayden de nous avoir invités à participer à cette importante audience concernant les modifications proposées au projet de loi C-6 plus particulièrement à l'alinéa 173(1)(j) de la Loi sur les banques.

J'aimerais durant quelques minutes souligner nos préoccupations en tant que locataires et compagnies d'administration de parcs automobiles en ce qui concerne les modifications proposées autorisant les banques à charte canadiennes à participer à cette industrie.

Plus tôt ce mois-ci, nous avons distribué à chacun des parlementaires et aux membres du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce des exemplaires de notre mémoire expliquant nos préoccupations au sujet de cette nouvelle forme de concurrence exercée par les banques; je n'en parlerai donc pas en détail. Cependant, j'aimerais insister de nouveau sur les points suivants qui sont exposés dans notre mémoire.

Nous sommes inquiets d'abord parce que nous estimons que les banques n'ont pas donné dans leur mémoire une idée exacte de la situation. Ainsi, à la pièce jointe IV de notre mémoire, nous avons inclus une lettre que M. Frazee, président-directeur général de la Banque Royale du Canada, a fait parvenir à M. Blenkarn le 1<sup>er</sup> avril 1980, et nous y avons inclus aussi un exemplaire du mémoire soumis par Roylease au sujet des services de location et d'administration de parcs automobiles.

Les banques, en raison de leurs dépôts à faible coût de revient, pourraient fixer des taux peu réalistes et forcer à disparaître ainsi rapidement un grand nombre des compagnies actuelles de location de véhicules au Canada. M. Frazee, à la page 1 de sa lettre (pièce jointe IV) dit ceci:

Ce marché (des parcs automobiles) est maintenant dominé par des compagnies de location étrangères.

Nous venons de terminer une enquête sur les 100 plus grandes sociétés de crédit-bail au Canada, pièce jointe II, et les résultats montrent que ces sociétés louent actuellement plus de 180 000 véhicules, dont 57 000 par des sociétés étrangères, soit 33 p. 100. Or, à la page 2 du mémoire de Roylease, pièce jointe IV, on peut lire:

Une enquête faite par une grande compagnie de location canadienne auprès des fabricants d'automobiles et des bureaux des véhicules automobiles provinciaux indique qu'il y a environ 250 000 voitures de tourisme et 275 000 véhicules utilitaires qui sont loués actuellement au Canada.

Roylease prétend donc qu'il y a au total 507 000 véhicules actuellement en location au Canada. S'il en est ainsi, les sociétés étrangères ne détiendraient donc que 11 p. 100 du marché. On peut donc difficilement parler de domination.



[Text]

PHH Canada, the company of which I was president until recently, one of the largest foreign-owned leasing companies, was a Canadian-controlled company until August, 1979, when it was sold to PHH, U.S.

Also, do the Canadian banks and the government realize that if the banks are permitted to get into the vehicle leasing business, it means all banks, Canadian and foreign, which may result in a much larger share of leased vehicles being controlled by foreign-owned companies?

**The Chairman:** Could we stop there for a moment? When you talk about the "foreign-owned banks," to the extent that the foreign banks elect to incorporate under the new Bank Act, up to the present time some of them at least—I do not know how many—have been engaging in some aspects of this business, is that right?

**Mr. Gibson:** One of them has.

**The Chairman:** They have been doing that under companies incorporated either federally or provincially, and which are described as "financial corporation", is that right?

**Mr. Gibson:** The one example we have is Citicorp, which is controlled by Citibank.

**The Chairman:** Yes. So if these people who are foreign banks, who through corporations incorporate in Canada, are carrying on some aspects of the leasing business, whether it is fleet leasing or otherwise, it might be expected that they would continue in that field. Is that what you are suggesting?

**Mr. Gibson:** Yes, and possibly others get into it. If all the banks get into leasing—

**The Chairman:** Well, you know it is expected that perhaps as many as 50 or 55 foreign banks may apply for incorporation under the Bank Act, as and when it becomes law. There are about 40 that presently have been identified as being ones who would incorporate under the Bank Act. That does not include banks from the U.K., West Germany and France that have appeared before us, as well as banks from the U.S. So this sort of outlines what the additions may be in the field.

**Mr. Gibson:** That's right.

**The Chairman:** Please go ahead.

**Mr. Gibson:** An example of this is the fact that Citicorp Leasing Canada Ltd., a company controlled by Citibank, the largest bank in the U.S., is now operating in Canada. This is what Senator Hayden says is the first of possibly many foreign banks which will become involved in Canadian vehicle leasing.

**Senator Connolly:** Have we had that statement made to us before—that is, that the Bank of Montreal and the Royal Bank have been active in the leasing field?

**The Chairman:** Not directly.

**Senator Connolly:** I just wonder under what authority either bank is in that business.

**The Chairman:** I think there is provision somewhere in the bill now which provides, I think, up to two years for Canadian

[Traduction]

PHH Canada, dont j'étais président hier encore, pour ainsi dire, l'une des plus grandes sociétés de crédit-bail d'appartenance étrangère, a appartenu à des Canadiens jusqu'en août 1979, époque à laquelle elle a été vendue à PHH U.S.A.

De plus, est-ce que les banques et le gouvernement du Canada savent que le fait d'autoriser les banques, c'est-à-dire toutes les banques, canadiennes et étrangères, à se lancer dans le crédit-bail automobile pourrait accroître la mainmise des sociétés d'appartenance étrangère dans ce domaine?

**Le président:** Pourrions-nous nous arrêter ici un moment? Quand vous parlez de «banques d'appartenance étrangère», dans la mesure où les banques étrangères se constituent en société aux termes de la nouvelle loi sur les banques, une partie d'entre elles—je ne sais combien—exercent déjà des activités dans ce domaine, n'est-ce pas?

**M. Gibson:** L'une d'entre elles seulement.

**Le président:** Et ce par l'entremise de sociétés constituées aux termes de lois fédérales ou provinciales et décrites comme des «sociétés financières» n'est-ce pas?

**M. Gibson:** Le seul exemple que nous ayons est celui de Citicorp, qui est contrôlée par Citibank.

**Le président:** Oui. Et si ces banques étrangères exercent déjà, par l'entremise de sociétés constituées au Canada, des activités dans le domaine du crédit-bail, automobile ou autre, on pourrait s'attendre qu'elles poursuivent sur leur lancée. Est-ce bien ce que vous voulez dire?

**M. Gibson:** Oui, et éventuellement, d'autres se lanceront dans cette activité. Si toutes les banques s'engagent dans le crédit-bail...

**Le président:** Vous savez qu'on s'attend qu'environ 50 ou 55 banques étrangères demandent à se constituer en société aux termes de la Loi sur les banques une fois celle-ci adoptée. On en a déjà identifié 40, ce qui ne comprend pas les banques du Royaume-Uni, d'Allemagne de l'Ouest ou de France qui ont comparu devant nous, ni les banques des États-Unis. Nous avons une idée des nouveaux arrivants éventuels dans ce domaine.

**M. Gibson:** C'est juste.

**Le président:** Veuillez poursuivre.

**M. Gibson:** Un exemple est le fait que Citicorp Leasing Canada Ltd., société contrôlée par Citibank, la plus grande banque des États-Unis, exerce maintenant son activité au Canada. Comme le dit le sénateur Hayden, c'est la première parmi un grand nombre de banques étrangères qui s'engageront éventuellement dans le crédit-bail automobile au Canada.

**Le sénateur Connolly:** Cette déclaration nous a-t-elle déjà été faite, à savoir que la Banque de Montréal et la Banque Royale s'occupent de crédit-bail?

**Le président:** Pas directement.

**Le sénateur Connolly:** Je me demande simplement en vertu de quel droit l'une ou l'autre de ces banques opère dans ce secteur.

**Le président:** Je pense que le projet de loi renferme quelque part une disposition stipulant que les banques canadiennes ont



[Text]

banks to be engaged in leasing. They have a chance to, I suppose one might say, get on side or accommodate themselves to whatever the bill might ultimately provide.

**Senator Connolly:** Bill C-6?

**The Chairman:** Yes. That goes back to the beginning, though.

**Senator Connolly:** But what these gentlemen are saying is that under the present law, which as I understand it does not allow the banks to be in the leasing business, all of them are, in fact, in that business. I wonder under what authority they are in that business.

**The Chairman:** We have not had evidence directly on that point. Therefore, I do not want to surmise. I think there is a satisfactory answer, but we should get that directly from the banks.

**Senator Connolly:** Do you know under what authority they are in that business?

**Mr. Gibson:** Through the subsidiaries, at the moment.

**Senator Buckwold:** I would say that is legal.

**Mr. Gibson:** We heard that there is, I think, a white paper which has been passed or approved that would allow them to do this for a two-year period, but we have not really been able to check that out.

**Senator Connolly:** What you state coincides with what the chairman has just stated regarding a two-year period to get on side. Is it legal for the banks, under the existing law, to engage in this business now?

**The Chairman:** That is a matter of interpretation.

**Senator Connolly:** I raise this only because it seems to me that when we started this inquiry the idea of banks being in the leasing business was a new concept. This was going to be a new step. Now we are told that they have already been in that business.

Another thing that was a relatively new step—well, it was a new step 10 years ago at the last revision of the Bank Act—was the fact that the banks were allowed to do some direct lending in the mortgage field. As time went by, we were told at one of our committee meetings that an order in council, which was authorized under the Bank Act of 1967, allowed them to be in that business, and that such an order in council was passed.

Does anybody know—does Mr. Creighton know—whether or not it was under the authority of that order in council that the banks got into the leasing business as well as into the mortgage lending business?

**The Chairman:** I have indicated what my idea is in connection with that. It is quite easy to confirm what the situation is.

**Mr. David Scott, Q. C., Adviser to the Committee:** Senator Connolly, in the white paper there is, under a general description of who is in the leasing business in Canada, a sentence which states:

[Traduction]

jusqu'à deux ans pour s'occuper de crédit-bail, je pense. On pourrait dire qu'elles ont une chance de se retirer ou de s'accommoder de ce que le projet de loi stipulera.

**Le sénateur Connolly:** Le Bill C-6?

**Le président:** Oui. Cela remonte au début, pourtant.

**Le sénateur Connolly:** Mais ces messieurs nous disent qu'aux termes de la loi actuelle, qui ne permet pas aux banques de faire de crédit-bail, si je ne m'abuse, les banques s'occupent en fait toutes de crédit-bail. Je me demande donc en vertu de quel droit elles opèrent dans ce secteur.

**Le président:** Nous n'avons pas eu de témoignage qui porte directement sur cette question. Je ne veux donc pas faire d'hypothèses. Il doit y avoir une réponse satisfaisante à cela, mais ce sont les banques qui devraient nous la donner.

**Le sénateur Connolly:** Savez-vous en vertu de quel droit elles font du crédit-bail?

**M. Gibson:** C'est, à l'heure actuelle, par l'entremise de leurs filiales.

**Le sénateur Buckwold:** Je dirais que c'est légal.

**M. Gibson:** Nous avons appris qu'il existait, je pense, un Livre blanc adopté ou approuvé qui leur permettrait de faire du crédit-bail pendant deux ans. Mais nous n'avons pu véritablement vérifier.

**Le sénateur Connolly:** Votre affirmation corrobore ce que vient de dire le président au sujet de la période de deux ans. Aux termes de la loi actuelle, est-il légal pour les banques d'exercer cette activité?

**Le président:** C'est une question d'interprétation.

**Le sénateur Connolly:** Je soulève la question, car lorsque nous avons commencé notre étude, il m'avait semblé que l'idée que les banques s'occupent de crédit-bail était nouvelle. Ce devait être une nouvelle mesure. Maintenant, on nous dit qu'elles en font déjà.

Une autre mesure relativement nouvelle—elle l'était il y a dix ans, lors du dernier remaniement de la législation bancaire—était le fait que les banques étaient autorisées à consentir directement des prêts hypothécaires. Plus tard, au cours d'une séance de notre comité, nous avons appris qu'un décret en conseil, autorisé aux termes de la loi sur les banques de 1977, permettait déjà aux banques d'exercer cette activité, et que ce décret avait été adopté.

Quelqu'un sait-il—M. Creighton sait-il—si c'est en vertu de l'autorité conférée par ce décret que les banques se sont lancées dans le crédit-bail et les prêts hypothécaires?

**Le président:** J'ai déjà donné mon opinion sur la question et il est très facile de confirmer ce qu'il en est réellement.

**M. David Scott, c.r., conseiller du comité:** Sénateur Connolly, il y a dans le livre blanc, dans la description générale de ceux qui opèrent dans le domaine du crédit-bail au Canada, une phrase qui dit:

[Text]

Canadian banks have not, however, participated in financing the leasing of equipment other than in recent years through partially-owned affiliated companies.

I think that was the mechanism used.

**Senator Connolly:** Was that legitimate?

**Mr. Scott:** I believe it was.

**Senator Connolly:** Under the provisions of the existing Bank Act?

**Mr. Scott:** Yes.

**Senator McIlraith:** I believe one of the witnesses has something to add.

**Mr. John Carmichael:** We challenged the legality of the banks, particularly the Bank of Montreal through their subsidiary, Canadian Dominion Leasing, which is in the automotive leasing business. We were exasperated in our efforts to find a legal firm to represent us.

**Senator Connolly:** That is funny.

**Senator Buckwold:** You may get a few offers here.

**Senator Smith (Colchester):** It must have been because they thought you did not have a case.

**The Chairman:** Do you mean that no lawyers were available for that at all?

**Mr. John Carmichael:** No, sir. We approached some eight or ten firms to research the legalities to see if, in fact, the Bank of Montreal was acting illegally, to see whether they were operating outside of the provisions made by the government. They suggested that they would not be interested in handling our case.

**Senator Connolly:** This is quite off the point, but why did you not go to the Inspector General of Banks? He could have told you.

**Mr. John Carmichael:** We asked the question again last week, incidentally, and we were told that the banks had been given a special provision by the Inspector General of Banks.

**The Chairman:** There is no use speculating and taking up the time of the committee on this. It is quite easy to clarify.

**Senator Molson:** I cannot remember, Mr. Chairman, so I shall ask you whether we did or did not hear testimony in connection with this regarding RoyNat's activities in this regard. I have a feeling we spent some time on this. Are you aware whether we did, or could we check the minutes of the meetings to determine that?

**The Chairman:** We can do that, or we can check with Mr. Kennett, the Inspector General of Banks.

**Mr. Scott:** I will look into that.

**Mr. Gibson:** The banks have been leasing heavy equipment, such as earth-moving equipment, airplanes, and that type of thing for several years. That is not our concern. We are concerned about automobile and truck leasing.

[Traduction]

Toutefois, les banques canadiennes ne se sont intéressées à cette activité que récemment, par l'intermédiaire de sociétés sous contrôle partiel.

Je pense que c'était là le processus utilisé.

**Le sénateur Connolly:** Est-il légitime?

**M. Scott:** Je le pense.

**Le sénateur Connolly:** En vertu des dispositions de la Loi actuelle sur les banques?

**M. Scott:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** Je pense que l'un des témoins a quelque chose à ajouter.

**M. John Carmichael:** Nous avons contesté la légalité des banques, notamment celle de la Banque de Montréal qui, par l'entremise de sa filiale, la «*Canadian Dominion Leasing*» opère à l'heure actuelle, dans le secteur du crédit-bail automobile. Les difficultés que nous avons eues à trouver un cabinet juridique pour nous représenter, nous ont exaspérés.

**Le sénateur Connolly:** C'est curieux.

**Le sénateur Buckwold:** Vous allez peut-être recevoir quelques offres ici.

**Le sénateur Smith (Colchester):** C'est probablement parce qu'ils pensaient que l'affaire était indéfendable.

**Le président:** Vous voulez dire qu'aucun avocat n'a voulu s'en occuper?

**M. John Carmichael:** Exactement. Nous avons contacté huit à dix cabinets pour déterminer si, en fait, la Banque de Montréal n'agissait pas illégalement, c'est-à-dire en dehors des dispositions émises par le gouvernement. Ils ont tout simplement déclaré ne pas être intéressés par notre affaire.

**Le sénateur Connolly:** Nous digressons, mais pourquoi n'êtes-vous pas allé voir l'Inspecteur général des banques, il aurait pu vous le dire.

**M. John Carmichael:** Nous avons posé la même question la semaine dernière et on nous a dit que les banques avaient reçu une autorisation spéciale de l'Inspecteur général des banques.

**Le président:** Cela ne sert à rien de spéculer et de passer trop de temps dessus, car la question sera facile à éclaircir.

**Le sénateur Molson:** Je n'arrive pas à me rappeler, monsieur le président, si nous avons entendu des témoignages à ce sujet de la compagnie RoyNat; je crois que nous avons abordé la question. Vous en souvenez-vous ou bien serait-il possible de vérifier le procès-verbal des séances pour le savoir exactement?

**Le président:** Oui, c'est possible. Nous pouvons également vérifier auprès de M. Kennett, l'Inspecteur général des Banques.

**M. Scott:** Je m'en occuperai.

**M. Gibson:** Les banques ont effectué du crédit-bail financier d'équipement lourd comme des machines de terrassement, des avions, etc., et ce depuis plusieurs années, mais ce n'est pas ce



[Text]

**The Chairman:** Yes. Would you please proceed?

**Mr. Gibson:** If Mr. Frazee is correct in his statement, "Canadian banks have demonstrated beyond question that if they are allowed to compete freely in Canada's credit market, the Canadian public will gain in the end with better service at much lower cost," then a high percentage of the 100 largest leasing companies will be out of business. The only way the banks can offer much lower cost is by cutting interest rates below the rate at which they lend money to leasing companies. This is unfair trade practice and should not be tolerated by the government. I suggest that there is probably not a business or industry in Canada that the banks could not offer better "rates" or "prices," if they wanted to. So, where is the government going to stop? Will the banks be allowed into any business just by telling the government that they can provide a better service at much lower cost?

**The Chairman:** Mr. Gibson, a description of your company might be that you are carrying on business by being a third party lessor, and you are not a dealer?

**Mr. Gibson:** No, we are not dealers.

**The Chairman:** The type of operation in which you are involved is termed, if I am not mistaken, a third party lessor.

**Mr. Gibson:** That is right.

**The Chairman:** And the dealers are described in the terminology, as I understand it, as "dealer lessors." Are you familiar with that description?

**Mr. Gibson:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** And is that an accurate description?

**Mr. Gibson:** Yes, sir.

**The Chairman:** So, you do not sell cars.

**Mr. Gibson:** We buy automobiles from the dealers and, in turn, lease those automobiles to companies.

**The Chairman:** Do you purchase automobiles from the manufacturer?

**Mr. Gibson:** No, we do not deal with the manufacturer at all; we deal only with the dealers.

**Senator Connolly:** And do you do so on an *ad hoc* basis? In other words, if I find a car in the hands of a dealer which I want to rent, does the dealer then sell that car to a company such as yours, which would, in turn, then lease it to me?

**Mr. Gibson:** The dealer in that instance would probably deal directly with you, senator. We deal more with companies which are leasing 100 cars or 500 cars. We are involved in fleet leasing.

[Traduction]

qui nous concerne. Ce qui nous intéresse, c'est le crédit-bail financier d'automobiles et de camions.

**Le président:** En effet. Pouvez-vous continuer.

**M. Gibson:** Si la déclaration de M. Frazee est exacte, à savoir: «Les banques canadiennes ont indubitablement démontré que si on leur permettait de concurrencer librement le marché du crédit canadien, le public canadien y gagnerait en fin de compte un meilleur service à moindre coût», dans ce cas, un fort pourcentage des 100 sociétés de location-bail les plus importantes tomberont en faillite. Le seul moyen pour les banques d'offrir un coût beaucoup plus bas consisterait à réduire les taux d'intérêt en deçà du taux auquel elles prêtent aux sociétés de crédit-bail financier. C'est une pratique commerciale injuste et qui ne devrait pas être tolérée par le gouvernement. D'après moi, il n'y a certainement pas une entreprise ou industrie auxquelles les banques ne pourraient offrir de meilleurs «taux» ou «prix» si elles le voulaient. Donc, quand le gouvernement décidera-t-il d'y mettre le holà? Les banques seront-elles autorisées à se lancer dans n'importe quelle activité sous prétexte qu'elles peuvent «assurer un meilleur service à moindre coût»?

**Le président:** Monsieur Gibson, on peut sans doute dire que les activités de votre société consistent à faire office de «tierce bailleur»; vous n'êtes pas concessionnaire?

**M. Gibson:** Non.

**Le président:** Donc, on peut définir vos activités comme étant celles d'un tierce bailleur.

**M. Gibson:** C'est juste.

**Le président:** Tandis que les concessionnaires sont, si j'ai bien compris, définis comme des «bailleurs concessionnaires». Connaissez-vous cette description?

**M. Gibson:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Est-elle exacte?

**M. Gibson:** Oui.

**Le président:** Donc, vous ne vendez pas d'automobiles?

**M. Gibson:** Nous achetons des automobiles auprès de concessionnaires et nous les louons à bail à des sociétés.

**Le président:** Vous achetez des automobiles du constructeur lui-même?

**M. Gibson:** Non, nous ne traitons pas du tout avec lui, mais seulement avec les concessionnaires.

**Le sénateur Connolly:** Et vous vous adaptez aux circonstances? En d'autres termes, si je trouve chez un concessionnaire une voiture que je voudrais louer à bail, celui-ci la vend-t-il à une société comme la vôtre qui, à son tour, me la loue?

**M. Gibson:** Le concessionnaire, dans ce cas, traitera probablement directement avec vous, sénateur. Nous faisons d'habitude affaire avec des sociétés qui louent à bail 100 à 500 voitures. Nous nous occupons de location de parcs automobiles.



[Text]

**Mr. Jack Carmichael:** What you are speaking of Senator Connolly, is known as retail leasing. We are corporate fleet lessors. That is our industry.

**Mr. Gibson:** We tend to lease nationally, whereas a dealer tends to lease in the locality where his facilities are located.

**The Chairman:** Are your business operations confined to fleet leasing?

**Mr. Gibson:** Yes, Mr. Chairman.

**Senator Buckwold:** And do you take over the residual value of the automobile at the end of the lease?

**Mr. Gibson:** Yes, we do, and we dispose of the car.

**Senator Connolly:** Do you do that through the dealers?

**Mr. Gibson:** Either through dealers or through wholesale or auction sales, depending on where we can get the best deal for the client.

**The Chairman:** As I understand it, Mr. Gibson, some dealers carry on a leasing business as well.

**Mr. Gibson:** Yes. In fact, Mr. Carmichael does that.

**The Chairman:** So, to that extent, such dealers and your company are in competition?

**Mr. Gibson:** Yes.

**Mr. Jack Carmichael:** My leasing company, Mr. Chairman, which is City National leasing Limited, is a completely separate corporation, and has been from its inception, from my dealership, City Buick-Pontiac-Cadillac Limited in Toronto, and it deals at arm's length across Canada through a network of dealers for the supply and disposal of automobiles.

**The Chairman:** I was not suggesting anything, Mr. Carmichael. I just wanted to get the facts.

**Mr. Jack Carmichael:** I just wanted to clarify how we operate.

**Senator Connolly:** Did you succeed Harry Addison in that business?

**Mr. Jack Carmichael:** Yes, I took over the Danforth operation from him, Senator Connolly, in 1955.

**The Chairman:** Go ahead, Mr. Carmichael.

**Mr. John Carmichael:** I would like to raise four points arising out of Mr. Gibson's comments. First of all, CALA was formed by Canaplan, ourselves and a number of other Canadian companies in October, 1979. We then invited the foreign-owned companies to become members of the Canadian Automotive Leasing Association inasmuch as we compete with them on a fair basis.

We do not question competition; we thrive on it. All companies in the automobile leasing industry today, comprising some 4,000 dealers and leasing companies, as well as independent lessors, thrive on competition, and that is obvious from the number of dealer signs that one sees hanging out. The reason

[Traduction]

**M. Jack Carmichael:** Ce dont vous parlez, sénateur Connolly, s'appelle du crédit-bail au détail, tandis que nous, nous sommes des compagnies de location de parcs d'entreprises.

**M. Gibson:** Nous louons à bail davantage à l'échelle nationale tandis qu'un concessionnaire loue là où se trouvent ses installations.

**Le président:** Est-ce que vos activités se limitent à la location de parcs automobiles?

**M. Gibson:** Oui, monsieur le président.

**Le sénateur Buckwold:** Récupérez-vous la valeur résiduel de l'automobile à la fin du bail?

**M. Gibson:** Oui, et nous nous débarrassons de la voiture.

**Le sénateur Connolly:** Par l'intermédiaire des concessionnaires?

**M. Gibson:** Soit par les concessionnaires, soit par des ventes de gros ou aux enchères, selon ce qui est le plus intéressant pour le client.

**Le président:** Si je comprends bien, monsieur Gibson, certains concessionnaires font également du crédit-bail financier?

**M. Gibson:** Oui. En fait, c'est ce que fait M. Carmichael.

**Le président:** Donc, on peut dire, dans une certaine mesure, que ces concessionnaires et votre compagnie sont en concurrence?

**M. Gibson:** Oui.

**M. Jack Carmichael:** Monsieur le président, ma société de crédit-bail, la *City National Leasing Limited*, est entièrement à part—et l'a été depuis sa création—de ma société de vente, la *City Buick-Pontiac-Cadillac Limited* située à Toronto. En effet, elle traite sans lieu de dépendance dans tout le Canada, grâce à un réseau de concessionnaires qui s'occupent à la fois de l'achat et de l'écoulement des automobiles.

**Le président:** Je n'insinue rien, monsieur Carmichael. Tout ce que je veux savoir ce sont les faits.

**M. Jack Carmichael:** Je voulais seulement préciser notre mode de fonctionnement.

**Le sénateur Connolly:** Avez-vous succédé à M. Harry Addison?

**M. Jack Carmichael:** Oui, je l'ai remplacé au sein de la société Danforth en 1955, sénateur Connolly.

**Le président:** Poursuivez, monsieur Carmichael.

**M. John Carmichael:** J'aimerais soulever quatre points abordés par M. Gibson. L'Association a été formée par Canaplan, mon entreprise et un certain nombre d'autres sociétés canadiennes en octobre 1979. Les sociétés étrangères ont alors été invitées à se joindre à l'Association canadienne des locataires de véhicules livrent une concurrence puisqu'elles juste à ses membres.

Nous ne nous plaignons pas de la concurrence. C'est un stimulant, pour nous. Aujourd'hui toutes les entreprises de crédit-bail de véhicules automobiles, environ 4,000 concessionnaires et services de crédit-bail, ainsi que les locataires indépendants, se débruoillent très bien malgré une vive concurrence;

[Text]

we are here today is to question the unfair competition with which we are faced from the subsidiary leasing companies of the banks. Where there is fair competition, we are borrowing our money on the same basis and we are competing on the basis of the margins which we wish to hold in our deals. Just as car buying is competitive from dealer to dealer today, the same is true of corporate fleet leasing from leasing company to leasing company.

**The Chairman:** Why do you say "unfair competition"?

**Mr. John Carmichael:** We borrow the bulk of our moneys from the Canadian chartered banks, with some coming from Canadian trust companies. We compete with the Canadian chartered banks at rates less than what we are borrowing our money at in many cases. When we go to a Canadian chartered bank to borrow funds, we are forced to supply our client list, our rates, the company name and credit background on the company. In essence, we have to supply the bank with a total corporate profile of every customer we obtain, and that bank subsidiary leasing company, to my thinking, would then have access to all of the information which we offered to the bank as our credit support. So, on that basis, as well as the cost of the money which we are forced to borrow from the Canadian chartered banks, we feel there is unfair competition.

**The Chairman:** You would not expect to be able to borrow money without furnishing that kind of information to the lender, would you?

**Mr. John Carmichael:** Not at all, but having furnished all of that information, we then find ourselves competing against their subsidiary leasing companies, and that, we feel, is a conflict of interest.

**Senator Connolly:** How many leasing companies would you say there are in Canada?

**Mr. John Carmichael:** General Motors alone has 880 dealers involved in leasing; Ford has some 400 to 500; Chrysler has several hundred dealers. All of these companies compete against us in regional deals. Nationally, there are probably some 50 entirely independent leasing companies, many of which are represented in our list of the top 100 in this country, representing fleet sizes of anywhere from 400 vehicles to 17,000 vehicles.

**Senator Connolly:** Is there any part of your submission, Mr. Carmichael, which suggests that because you have to supply all of this information to the banks, they can then take that information and perhaps compete unfairly with you in dealings with your customers?

**Mr. John Carmichael:** We are in the process of preparing that information right now for the committee of the House of Commons.

**Senator Connolly:** But is that what you say is the case?

**Mr. John Carmichael:** Yes, sir.

[Traduction]

on n'a qu'à remarquer le nombre de panneaux qu'on voit un peu partout. Nous sommes ici aujourd'hui pour contester la concurrence injuste que nous livrons les sociétés de crédit-bail affiliées à des banques. Il y a concurrence juste lorsque nous empruntons notre argent dans les mêmes conditions et qu'il faut jouer sur les marges bénéficiaires. La concurrence qui oppose les concessionnaires d'automobiles de nos jours se retrouve également dans le secteur de la location de parcs automobiles.

**Le président:** Pourquoi parlez-vous de «concurrence injuste»?

**M. John Carmichael:** Nous empruntons la plus grande partie de nos fonds aux banques à charte canadienne; nous empruntons un certain montant aux sociétés de fiducie canadiennes. Les taux de crédit-bail que proposent les banques sont inférieurs aux taux qu'elles nous imposent pour nos emprunts. Lorsque nous nous adressons à une banque à charte pour emprunter de l'argent, nous devons présenter la liste de nos clients, de nos taux, le nom de la société et ses antécédents en matière de crédit. Dans l'ensemble, nous devons fournir à la banque un profil complet de chacune de nos sociétés clientes, et cette compagnie de location affiliée à la banque aurait alors accès, selon moi, à tous les renseignements que nous avons fournis à la banque. Ainsi, en raison de cette situation ainsi que des coûts de nos emprunts auprès des banques, nous croyons que cette concurrence est injuste.

**Le président:** Vous ne vous attendez tout de même pas à pouvoir emprunter de l'argent sans fournir ce genre de renseignements au prêteur?

**M. John Carmichael:** Pas du tout, mais après avoir fourni tous ces renseignements, nous sommes en concurrence avec l'entreprise de location affiliée à cette banque. Selon nous, il y a un conflit d'intérêt.

**Le sénateur Connolly:** Selon vous, combien y a-t-il de sociétés de location de véhicules automobiles au Canada?

**M. John Carmichael:** La société General Motors a, à elle seule, 880 concessionnaires qui offrent ce genre de service; Ford en a de 400 à 500 et Chrysler plusieurs centaines. Toutes ces entreprises sont en concurrence avec nous sur le plan régional. À l'échelle nationale, il existe probablement une cinquantaine de compagnies de location entièrement indépendantes; bon nombre d'entre elles figurent parmi les 100 plus importantes. Elles exploitent des parcs comptant de 400 à 17 000 véhicules.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur Carmichael, précisez-vous dans votre mémoire que les banques peuvent se servir des renseignements que vous devez leur fournir pour vous livrer une concurrence injuste?

**M. John Carmichael:** Nous sommes en train de mettre en forme ces informations pour les présenter au comité de la Chambre des communes.

**Le sénateur Connolly:** Mais c'est ainsi que se présente la situation, selon vous?

**M. John Carmichael:** Oui, monsieur.



[Text]

**Mr. Gibson:** There certainly have been some instances of that, Senator Connolly. In fact, the Canadian Bankers' Association appeared before the committee of the House of Commons last week, and at that time there was some admission on their part that some of their local managers watch the banking transactions of their various customers, and when they see that moneys are being spent on the leasing of cars, they have been known to point out to that customer that they too are in the leasing business, the purpose being, of course, to get the customer to transfer his business to the bank's subsidiary.

**The Chairman:** Is this hearsay, or is this something of which you are directly aware?

**Mr. Gibson:** This was stated at the meeting of the House of Commons committee by the Canadian Bankers' Association, Mr. Chairman.

**Mr. John Carmichael:** In addition, the credit line of the bank can also tie into the leased fleet of vehicles for these various companies. When we acquire credit, we use the likes of Dunn & Bradstreet for credit information, and we will go to the banks for information on the various corporations with which we would be involved. I know of one situation in the west where we went to the Bank of Montreal for information on the stability of a certain company, only to find that within 20 minutes of our inquiry that bank manager was on the phone to that company for the purpose of introducing Canada Vehicle Leasing, a subsidiary of the Bank of Montreal.

**The Chairman:** That is what they describe as "following up leads."

**Mr. Gibson:** One of the bankers last week said that that was good competition. That is fine when you have the inside track.

**Senator Connolly:** What is the annual volume in dollar terms of the leasing business conducted by the members of the Canadian Automotive Leasing Association?

**Mr. John Carmichael:** Our members would represent the leasing of somewhere in the neighbourhood of 100,000 vehicles.

**Senator Connolly:** And what is that in dollar terms?

**Mr. Gibson:** That would be \$1 billion in business.

**Senator Connolly:** It is a big business.

**Mr. Gibson:** It is.

**Senator Connolly:** How many people are involved in it?

**Mr. Gibson:** It is not a type of business, Senator Connolly, that requires a great deal of manpower. To give my company as an example, while we have only 65 to 70 people in our employ, we would purchase \$50 million worth of automobiles a year from dealers.

[Traduction]

**M. Gibson:** On a relevé des cas concrets, sénateur Connolly. De fait, l'Association des banquiers canadiens a témoigné devant le comité de la Chambre des communes la semaine dernière et a alors avoué que certains directeurs régionaux surveillaient les transactions bancaires de leurs divers clients, et que lorsqu'ils découvrent que des montants sont affectés à la location de véhicules, il leur arrive de dire à ce client qu'ils s'occupent eux aussi de location de véhicules automobiles; ils cherchent évidemment à convaincre le client de retenir les services de la compagnie de location qui est affilié à leur banque.

**Le président:** Est-ce une rumeur ou êtes-vous directement au courant de telles pratiques?

**M. Gibson:** C'est un représentant de l'Association des banquiers canadiens, Monsieur le Président, qui a fait cette déclaration lors de la réunion du comité de la Chambre des communes.

**M. John Carmichael:** De plus, a ligne de crédit de la banque peut également être liée au parc automobile loué pour ses diverses sociétés. Lorsque nous consentons du crédit, nous nous adressons à des sociétés comme Dunn & Bradstreet pour obtenir des renseignements en matière de crédit, et nous faisons appel aux banques pour obtenir des renseignements sur les diverses sociétés avec lesquelles nous pourrions faire affaire. Je peux vous donner un bon exemple: à un moment donné, dans l'Ouest, nous nous sommes adressés à la Banque de Montréal pour obtenir des renseignements sur la stabilité d'une certaine société pour découvrir que moins de vingt minutes après, le directeur de la banque téléphonait à cette société pour lui offrir les services de la compagnie Canada Vehicle Leasing, société affiliée de la Banque de Montréal.

**Le président:** C'est ce qu'ils appellent «exploiter l'information».

**M. Gibson:** La semaine dernière, un des banquiers a dit que c'était là une saine concurrence. C'est facile à dire lorsque vous avez l'avantage.

**Le sénateur Connolly:** Quel est le volume annuel, en dollars, des opérations de crédit-bail de membres de l'Association canadienne des locataires de véhicules?

**M. John Carmichael:** Les membres de l'Association louent environ 100,000 véhicules par année.

**Le sénateur Connolly:** Combien cela représente-t-il en dollars?

**M. Gibson:** Un chiffre d'affaire de un milliard de dollars.

**Le sénateur Connolly:** C'est un commerce très important.

**M. Gibson:** En effet.

**Le sénateur Connolly:** Combien de personnes ce secteur regroupe-t-il?

**M. Gibson:** Ce n'est pas le type d'affaire qui a besoin d'un personnel nombreux. Prenons mon entreprise, par exemple; elle n'emploie que 65 à 70 personnes, elle peut acheter annuellement jusqu'à \$50 millions d'automobiles des divers concessionnaires.



[Text]

**The Chairman:** You purchase these automobiles from the dealers?

**Mr. Gibson:** Yes, sir.

**The Chairman:** And the dealers then, in turn, compete with you on the leasing end of the business?

**Mr. Gibson:** Yes, they do.

**The Chairman:** Do they follow up the leads which they acquire as a result of the information they obtain from you as a result of your business dealings?

**Mr. Gibson:** I do not think so, Mr. Chairman, the reason being that we are dealing more with national concerns, and the dealers are not equipped to compete on a national basis.

**Senator Connolly:** Have your rates dropped over the past two or three years?

**Mr. John Carmichael:** Dramatically.

**Mr. Gibson:** Our rates have dropped in the last couple of weeks. We change the rates all the time in relation to the prime rate.

**Senator Connolly:** You told us that three years ago the banks were not in this business, and I just wonder whether your charges were higher before they came in than they are now.

**Mr. Gibson:** No, I do not think there has been any change.

**Mr. Jack Carmichael:** Competition amongst ourselves keeps a very strong hand over us.

**Mr. Gibson:** As I say, we buy \$50 million worth of vehicles a year. We have to borrow that money in order to buy the vehicles. If the banks are so anxious to help the consumer, you would think that we could get pretty good loans from them in terms of that kind of money. We get lower interest costs on loans from the near-banks than we do from the Canadian chartered banks, and yet they talk about trying to help the consumer in terms of lower costs.

**The Chairman:** But you can hardly blame the chartered banks for seeking to advance their own wellbeing.

**Mr. Gibson:** Not all, sir, but our concern here is that if they get into the car-leasing business, they have the opportunity that we do not have of taking over-the-counter deposits at very low cost. They can then use that low-cost money to compete with us, and I feel that is very unfair competition.

**Senator Connolly:** Over-the-counter money is not so low cost today. The banks are paying very high interest rates. Perhaps this is not so in some of the chequing accounts.

**Mr. Jack Carmichael:** I would suggest that the volume of the over-the-counter deposits gives them a great edge over us.

**Senator Connolly:** I would think so.

**The Chairman:** Mr. Gibson, on that point, the trust companies may be said to have low-cost money because, while the

[Traduction]

**Le président:** Vous achetez ces automobiles chez des marchands?

**M. Gibson:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Et les commerçants en question sont en concurrence avec vous sur le marché du crédit-bail?

**M. Gibson:** C'est exact.

**Le président:** Exploitent-ils les indications qu'ils obtiennent de vous grâce aux marchés qu'ils passent avec vous?

**M. Gibson:** Je ne pense pas, monsieur le président, étant donné que nous avons plutôt affaire au marché national et que les commerçants ne sont pas en mesure de nous concurrencer à cette échelle.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce que les taux que vous offrez sont tombés ces deux ou trois dernières années?

**M. John Carmichael:** Terriblement.

**M. Gibson:** Nos taux ont même baissé au cours des dernières semaines. Nous les modifions d'après le taux préférentiel des banques.

**Le sénateur Connolly:** Vous nous avez dit que les banques n'étaient pas intéressées par ce genre de transaction il y a trois ans, et je me demande si à l'époque vos tarifs étaient plus élevés qu'il ne le sont maintenant.

**M. Gibson:** Non, je ne le pense pas.

**M. Jack Carmichael:** La concurrence entre les membres de l'Association est très dure.

**M. Gibson:** Comme je le disais, nous achetons pour \$50 millions de véhicules par an, argent qu'il nous faut évidemment emprunter. Si les banques ont autant envie qu'elles le disent d'aider le consommateur, elles devraient, vous l'imaginez vous-même, nous consentir des prêts avantageux pour ces achats de véhicules. Or, les conditions que nous consentent les quasi-banques sont plus intéressantes que celles des banques à charte canadiennes, qui prétendent pourtant vouloir aider le consommateur par des coûts réduits.

**Le président:** Vous ne pouvez pourtant pas reprocher aux banques de veiller à leur prospérité économique.

**M. Gibson:** Évidemment non, monsieur le président, mais nous nous inquiétons de ce que, au cas où elles interviennent sur le marché du crédit-bail, elles aient la possibilité que nous n'avons pas, de profiter de dépôts de numéraire dans des conditions très avantageuses. Elles peuvent se servir de cet argent pour nous concurrencer, ce qui, à mon avis, est tout à fait déloyal.

**Le sénateur Connolly:** Cet argent déposé à la banque n'est pas si bon marché que cela de nos jours. Les banques payent en fait des taux d'intérêt très élevés. Peut-être y a-t-il une exception en ce qui concerne les comptes-chèques.

**M. Jack Carmichael:** Je dirais pourtant que la masse des dépôts à vue leur donne une bonne longueur d'avance sur nous.

**Le sénateur Connolly:** C'est également mon avis.

**Le président:** Monsieur Gibson, à ce sujet, je dirais que les sociétés de fiducie ont effectivement à leur disposition des

[Text]

banks have to put up cash reserves with the Bank of Canada, on which they get no interest, the trust companies are not subject to that requirement. If the near-bank rates are lower, why do you not deal more with them?

**Mr. Gibson:** We have been dealing with the near-banks and our company has been getting better interest rates from them.

**The Chairman:** So you have an alternative.

**Mr. Gibson:** Yes.

**The Chairman:** Because the banks may gain leads, but that is only if you do business with them.

**Mr. Gibson:** Yes.

**Senator Smith (Colchester):** Is your alternative sufficient to meet all your banking needs if you decide not to go to the chartered bank?

**Mr. Gibson:** Not really. We operate through the banks in our day-to-day business. It is pretty difficult to make deposits and carry on the day-to-day business with the near-banks.

**Senator Smith (Colchester):** That is not quite what I mean. You have a certain requirement for borrowing in order to finance your \$50 million worth of vehicles per year. Could that requirement be met by the near-banks?

**Mr. Gibson:** I think it could, sir, yes.

**Senator Smith (Colchester):** Then I would ask the same question, as to why you do not borrow the funds from them.

**Mr. Gibson:** We get a lot of it there.

**Senator Smith (Colchester):** Why not all?

**Mr. Gibson:** We could, but it is only half a point less.

**Mr. Creighton:** May I speak to that? There are two forms of borrowing: one is term borrowing where we try to match the maturity of our lease with dollars that mature at the same time; however, the other aspect of borrowing is for our operating line, that is, our operating day-to-day requirements. While the information requirements of the banks may be less stringent on an operating loan, nevertheless they are there. They know our business; they know our customers; and I defy any business to operate without a bank operating line. Therefore, they have access to our affairs on two counts. In regard to long-term lending, there are other sources, but in regard to operating funds, that is more difficult.

**Senator Smith (Colchester):** I should like to pursue this matter a little further. In your operating borrowing from the banks, do they require the same sort of information about your customers?

**Mr. Creighton:** It is less stringent, but the requirement is there.

**Senator Smith (Colchester):** Names and addresses?

[Traduction]

capitaux bon marché puisque, tandis que les banques sont tenues de déposer des réserves à la Banque du Canada, sur lesquelles elles ne touchent rien, les sociétés de fiducie n'y sont pas tenues. Mais si les taux des quasi banques sont moins élevés, pourquoi n'y faites-vous pas plus d'affaires?

**M. Gibson:** Nous avons fait affaire avec les quasi-banques et notre société a obtenu d'elles des taux d'intérêt plus avantageux.

**Le président:** Vous avez donc le choix.

**M. Gibson:** Oui.

**Le président:** En effet, les banques disposent d'un avantage, mais uniquement si vous traitez avec elles.

**M. Gibson:** C'est exact.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Le choix dont nous parlons vous permet-il véritablement de faire face à vos problèmes de financement sans avoir recours aux banques à charte?

**M. Gibson:** Pas vraiment. Nous avons recours aux banques pour nos besoins au jour le jour. Il est assez difficile de faire des dépôts d'un côté, et de s'adresser aux quasi-banques pour les affaires au jour le jour, de l'autre.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Vous ne répondez pas tout à fait à ma question. Supposons par exemple que vous ayez besoin d'un emprunt de \$50 millions pour les véhicules que vous achetez chaque année: les quasi-banques peuvent-elles subvenir à ce besoin?

**M. Gibson:** Je pense qu'elles le pourraient, oui.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Alors je répéterais ma question, pourquoi n'empruntez-vous pas auprès des quasi-banques?

**M. Gibson:** Nous empruntons beaucoup à ces institutions.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Pourquoi pas tout?

**M. Gibson:** Nous le pourrions, mais le taux n'est inférieur que d'un demi-point.

**M. Creighton:** Puis-je intervenir à ce sujet? Il existe deux formes d'emprunt: l'emprunt à terme, pour lequel on tente de faire concorder l'échéance du crédit-bail et celle des fonds, et l'autre type d'emprunt, qui a trait à l'exploitation, c'est-à-dire à nos frais quotidiens d'exploitation. Bien que les exigences des banques en matière d'information soient moins rigoureuses en ce qui concerne un prêt d'exploitation, elles n'existent pas moins. Les banques connaissent nos activités et nos clients et je défie n'importe quelle entreprise de fonctionner, sans une ligne d'exploitation déterminée par la banque. Ainsi, les banques ont accès à nos activités à deux égards. Pour ce qui est des prêts à terme, il existe d'autres sources mais, pour les fonds d'exploitation, elles sont moins accessibles.

**Le sénateur Smith (Colchester):** J'aimerais approfondir la question. Lorsque vous empruntez des fonds d'exploitation, les banques exigent-elles les mêmes renseignements au sujet de vos clients?

**M. Creighton:** Les banques ont des exigences moins strictes, mais celles-ci existent tout de même.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Les noms et adresses?



[Text]

**Mr. Creighton:** Yes.

**Mr. Gibson:** Those are our main assets; we do not have large assets in our offices.

**Senator Smith (Colchester):** What you are saying is that it does not matter which kind of borrowing you are talking about; you still have to supply the names and addresses of your customers.

**Mr. Creighton:** Yes, sir.

**Mr. John Carmichael:** The Canadian Bankers' Association has raised the issue of foreign domination of this industry, and we wish to put that to rest today. Mr. Gibson has drawn attention to that fact, but I would just like to highlight the numbers one more time for your interest.

Of the top 100 leasing companies which we have surveyed, we were able to accumulate a total vehicle count of 181,000 vehicles. Of that total, 57,000 vehicles are foreign-controlled or owned and operated by foreign-controlled companies. That represents 33 per cent.

Both Roylease, the Royal Bank of Canada subsidiary, and the Canadian Bankers's Association have proposed that the industry is, in total, 507,000 vehicles, namely, 250,000 cars and 257,000 trucks. If that is so, the foreign-controlled domination of that industry is a total of 11 per cent; that is certainly, in my estimation, a Canadian-controlled industry.

**The Chairman:** On that point, I was looking at page 2 of your brief, and about halfway down you say:

The Canadian Automotive Leasing Association was formed by Canadian owned leasing companies and they invited the "foreign owned" companies to join. They fear the Canadian banks "unfair" competition more than the foreign owned fair competition.

Would you develop that please?

**Mr. John Carmichael:** The foreign-controlled companies have to compete on the same basis as the Canadian-controlled companies. We all borrow our money on the same basis and offer services and fee structures that are very similar.

**The Chairman:** What I was concerned about was, what do you mean when you say that foreign-owned corporations were invited to join? I take it the Canadian Automotive Leasing Association made the invitation.

**Mr. John Carmichael:** We merely invited the American-controlled companies to join our association.

**The Chairman:** And did they?

**Mr. John Carmichael:** Yes, indeed.

**The Chairman:** To what extent are they members of your association?

**Mr. John Carmichael:** I believe they are six right now in a total membership of 25 companies.

**The Chairman:** How do they range in size?

[Traduction]

**M. Creighton:** Oui.

**M. Gibson:** Ce sont nos principales ressources; nous ne disposons pas de ressources importantes dans nos bureaux.

**Le sénateur Smith (Colchester):** En fait, peu importe le type d'emprunt, vous devez donner les noms et les adresses de vos clients.

**M. Creighton:** Oui, monsieur.

**M. John Carmichael:** L'Association des banquiers canadiens a soulevé la question de la domination étrangère dans cette industrie; nous aimerions laisser cette question de côté pour aujourd'hui. M. Gibson a soulevé ce fait, mais je désire vous communiquer les chiffres, une fois de plus, pour votre information.

Dans le cas des cent principales sociétés de location qui ont fait l'objet de l'Étude, nous avons dénombré 181 000 véhicules. De ce nombre, 57 000 sont contrôlés ou appartiennent et sont exploités par des sociétés étrangères. Soit 33 p. 100.

La société Roylease, une filiale de la Banque Royale du Canada et l'Association des banquiers canadiens, soutiennent que l'industrie compte en tout 507 000 véhicules, dont 250 000 autos et 257 000 camions. Si ces données sont exactes, cette industrie n'est contrôlée par des sociétés étrangères qu'à 11 p. 100; à mon avis, il s'agit donc d'une industrie canadienne.

**Le président:** A ce sujet je lisais au bas de la page 2 de votre mémoire:

L'Association canadienne des locateurs de véhicules à long terme a été formée par des compagnies de locations canadiennes et elles ont invité les compagnies «étrangères» à se joindre à elles. Elles craignent la concurrence «injuste» des banques canadiennes plus que la concurrence juste des compagnies étrangères.

Pourriez-vous nous expliquer davantage?

**M. John Carmichael:** Les sociétés étrangères font face à la même concurrence que les sociétés canadiennes. Nous empruntons aux mêmes conditions et nos services et nos taux sont sensiblement les mêmes.

**Le président:** J'aimerais savoir ce que vous voulez dire lorsque vous affirmez que les sociétés canadiennes ont invité les compagnies étrangères à se joindre à elles. Est-ce l'Association canadienne des locateurs de véhicules à long terme qui a fait l'invitation?

**M. John Carmichael:** Nous avons simplement invité les sociétés américaines à se joindre à notre association.

**Le président:** Ont-elles accepté?

**M. John Carmichael:** Oui, évidemment.

**Le président:** Quel est le niveau d'adhésion?

**M. John Carmichael:** Sauf erreur, 6 des 25 sociétés sont actuellement membres de l'association.

**Le président:** Quelle est leur importance?



[Text]

**Mr. John Carmichael:** If you refer to Exhibit 2 of our submission, you will see that we have highlighted the foreign-controlled companies by asterisks at the left-hand side.

**The Chairman:** Yes, I see that.

**Mr. John Carmichael:** Of the top six, five are American-controlled or foreign-controlled.

Now, there are justifiable reasons why, in fact, those companies sit where they do with that type of volume. I should like to stress that those were the first companies in the business in the country. They came out in the early fifties and began the industry. We joined the industry very early, following along much of the same basis as the American companies in terms of expertise and the type of service. It has taken some 23 years to develop the industry. To be frank, the first ones in are the largest. However, they are no more competitive today than anyone else on this list with the exception of some of the smaller dealers as they compete on a different basis—they compete on a more regional basis.

However, the American companies listed here compete on the same basis as the Canadian companies. The major reason for their size relates not only to the fact that they were in the business earlier than anybody else, but they have also had a great flow of customers over the years from the American parents in the United States. I believe Mr. Gibson can relate that issue far better than I.

The original reason they came to Canada was to cater to the subsidiary companies of such companies as Proctor & Gamble and other major corporations of the United States who were operating in Canada. Basically, that is why they began their businesses in this country.

**Mr. Jack Carmichael:** I should like to make a remark further to that. On Exhibit II of our submission, the company that is listed as number two, Mr. Gibson's company, Peterson, Howell & Heather, the controlling interest was sold back to Peterson, Howell & Heather in the United States in August, 1979. The majority shareholder of that company still sits as the vice-chairman of Peterson, Howell & Heather, and sits as a director of a major bank. I draw that to your attention as a conflict of interest.

**The Chairman:** Of course, I am interested in hearing what you have to say about conflict of interest, because it is a much bandied-around expression. When you run out of anything else to say about a competitor—I am using that in the general sense of the word and not as trade competition—you always say, "Well, he could not be doing that because he has a conflict of interest"; and in innumerable cases, if you analyze it, there cannot be said to be a conflict of interest. The idea may be developed because not only should you not have a conflict of interest, but you should appear not to have a conflict of interest.

**Mr. Jack Carmichael:** My purpose in saying that is because in our Exhibit II that company would have counted as a Canadian-owned company and its volume added to Canadian-owned lessors.

**The Chairman:** Mr. Scott would like to say something.

[Traduction]

**M. John Carmichael:** Si vous vous reportez à la cédule 2 de notre mémoire, vous constaterez que nous avons indiqué les sociétés étrangères par des astérisques dans la marge gauche.

**Le président:** Oui, je le vois.

**M. John Carmichael:** Cinq des six plus importantes sociétés sont des sociétés américaines ou étrangères.

Il y a de bonnes raisons qui expliquent l'importance de ces sociétés qui, soit dit en passant, ont été les premières du genre au Canada. Elles ont été fondées au début des années 50 et font figure de pionnières dans cette industrie. Nous sommes arrivées très tôt, adoptant à toutes fins pratiques le modèle américain, en termes d'expertise et de genre de services. L'industrie a pris environ 23 ans pour parvenir au point où elle en est aujourd'hui. Franchement, les plus anciennes sont les plus importantes. Néanmoins, elles ne sont pas plus concurrentielles que les autres sociétés qui figurent sur ma liste, mis à part certains petits commerçants qui se livrent une concurrence différente, puisqu'ils exploitent sur tout le marché régional.

Les sociétés américaines énumérées ont la même base de concurrence que les sociétés canadienne. Leur importance n'est pas uniquement due au fait qu'elles ont été les premières sur le marché, mais aussi au fait qu'au cours des années elles ont obtenu une bonne partie de la clientèle de leurs sociétés mères aux États-Unis. M. Gibson pourra vous parler de cet aspect beaucoup mieux que moi.

Ces sociétés sont d'abord venues au Canada pour desservir les filiales de sociétés telles que *Proctor & Gamble* et autres sociétés américaines importantes qui font affaires au Canada. C'est la raison principale de leur venue au Canada.

**M. Jack Carmichael:** J'aimerais ajouter un mot à ce sujet. Il est précisé à la cédule II de notre mémoire, en ce qui concerne la société numéro 2, la *Peterson, Howell & Heather*, (de M. Gibson) que la participation majoritaire a été revendue à *Peterson, Howell & Heather* aux États-Unis en août 1979. L'actionnaire majoritaire de cette société est encore vice-président de la *Peterson, Howell & Heather* et fait partie du conseil d'administration d'une grande banque. Je vous signale ce cas de conflit d'intérêt.

**Le président:** Évidemment, je m'intéresse à ce que vous avez à dire à propos des conflits d'intérêt, car on abuse grandement de cette expression. Quand vous n'avez plus rien à dire à propos d'un concurrent, et je parle d'un concurrent au sens large et non pas simplement de concurrent dans le monde des affaires, vous finissez par dire qu'il ne devrait pas agir comme il le fait, parce qu'il est en situation de conflit d'intérêt; et dans bien des cas, on se rend compte après analyse, que ce ne saurait être le cas. On peut s'étendre sur la question, car non seulement vous ne devez pas être en conflit d'intérêt, mais vous devez également avoir l'air de ne pas l'être.

**M. Jack Carmichael:** J'aborde cette question parce que, dans la deuxième partie de notre document, on constate que cette société appartiendrait à des intérêts canadiens et que son chiffre d'affaire s'ajouterait à celui des locuteurs canadiens.

**Le président:** Voulez-vous ajouter un mot, monsieur Scott?

[Text]

**Mr. Scott:** Perhaps I should wait until Mr. Carmichael has finished. I have two questions to ask.

**Mr. John Carmichael:** There is just one final point. With regard to the Canadian companies in this industry, the automotive leasing industry in Canada is a highly specialized industry offering fleet management services and alternative competitive rates. In competing with the foreign-controlled companies—again, who came to Canada with a tremendous amount of expertise and knowledge of the industry—Canadian companies, such as Canaplan, City National Leasing, Jim Pattison Industries, and many others, have had to develop their businesses on what I would consider to be a more creative and more competitive basis than that which was offered by the foreign-controlled companies.

The Canadian companies have developed such ideas as a multi-branch type system where they are in the major centres to service their customers—something that the American companies have not done. We have had to take many of our services, in our opinion, a step further than the foreign-controlled companies. We have had to be ultra competitive not only with the rates and our ability to buy money and services, but in our creativity in developing new ideas and new methods of approaching this industry.

I would offer, in closing, the suggestion that if the banks are allowed to enter this car or truck leasing industry, we will not be able to compete, and you will lose a lot of the creativity that has been developed in this industry by Canadian businesses and businessmen.

**The Chairman:** Were you going to add anything, Mr. Creighton?

**Mr. Creighton:** Not for the moment, Mr. Chairman.

**Mr. Scott:** Mr. Chairman, I have two questions which may be out of sequence. It is my understanding that the banks in the U.K. and the United States are in the automotive leasing business. What is the distinction between the banking industry in those jurisdictions and the banking industry in Canada that makes it appropriate, if it is appropriate, for the banks in the U.K. and U.S. to be in the business, and not the banks in Canada?

**Mr. Gibson:** One of the main points is that in the U.S.—I am not that familiar with the U.K. market—the banks are not national as they are here. The national banks like the Royal or the Commerce, and so on, with all their branches, can readily compete in Canada with any national fleet leasing company here; whereas the banks in the U.S. are more localized, and it is very difficult for them to get into a fleet contract with any company there.

**Mr. Scott:** Let us take Citicorp as an example. In the U.S. are they competing in the automotive fleet leasing business with companies like your company's parent?

**Mr. Gibson:** There is no bank there that is really a big competitor.

[Traduction]

**M. Scott:** Je devrais peut-être attendre que M. Carmichael ait terminé. J'ai deux questions à poser.

**M. John Carmichael:** Un dernier point. Pour ce qui est des sociétés canadiennes œuvrant dans ce domaine, le secteur du crédit-bail d'automobiles est très spécialisé au Canada et il offre des services de gestion de flotte et des taux concurrentiels. En faisant concurrence aux sociétés contrôlées par des intérêts étrangers, et je répète que ces dernières se sont établies au Canada après s'être très bien documentées sur le secteur, des sociétés canadiennes comme Canaplan, City National Leasing, Jim Pattison Industries et de nombreuses autres ont dû organiser leurs activités d'une façon beaucoup plus créatrice et concurrentielle que ce que pouvaient offrir des sociétés contrôlées par des intérêts étrangers.

Les entreprises canadiennes ont mis en pratique des idées qui, comme le système à succursales multiples, leur permet de servir leurs clients dans les grands centres, ce que les sociétés américaines ne font pas. A notre avis, nous avons dû offrir de meilleurs services que les sociétés étrangères. Nous avons dû être extrêmement concurrentiels, non seulement en ce qui concerne les taux et nos possibilités de réunir des capitaux et d'acheter des services, mais également dans le domaine des innovations qui nous ont permis d'établir de nouvelles méthodes pour œuvrer dans ce secteur.

Je termine en disant que, si les banques sont autorisées à faire du crédit-bail d'automobiles ou de camions, nous ne pourrions pas soutenir la concurrence et vous perdrez une grande partie de la créativité dont ont fait preuve des entreprises et hommes d'affaires canadiens dans ce domaine. Merci.

**Le président:** Voulez-vous ajouter quelque chose, M. Creighton?

**M. Creighton:** Pas pour l'instant, monsieur le président.

**M. Scott:** Monsieur le président, j'aimerais poser deux questions qui sont peut-être hors propos. Pour autant que je sache, les banques du Royaume-Uni et des États-Unis œuvrent dans le secteur du crédit-bail. Pourquoi, au Royaume-Uni et aux États-Unis, le secteur bancaire peut-il s'intéresser à ce secteur, tandis que les banques canadiennes ne peuvent le faire?

**M. Gibson:** L'une des principales raisons est qu'aux États-Unis, je ne connais pas très bien le marché du Royaume-Uni, les banques ne fonctionnent pas à l'échelle nationale comme ici. Avec toutes leurs succursales, les banques nationales comme la Banque royale, la Banque de commerce, etc., peuvent très bien soutenir, au Canada, la concurrence de toute société nationale de crédit-bail de flotte; par contre, les banques américaines fonctionnent au niveau régional et il leur est très difficile de louer des flottes à d'autres entreprises.

**M. Scott:** Prenons l'exemple de Citicorp: aux États-Unis, cette banque est-elle en concurrence avec des entreprises comme votre société mère, dans le domaine du crédit-bail de flottes d'automobiles?

**M. Gibson:** Il n'y a pas de banque qui puisse vraiment soutenir la concurrence.



[Text]

**Mr. Scott:** Citicorp is not a regional bank, in the U.S. sense, is it?

**Mr. Gibson:** It is, compared to any Canadian bank.

**Senator Connolly:** Are you saying that the big American banks are not allowed to have the branch system such as we have in Canada? That is my first point. Secondly, the leasing companies down there establish branches and in that way provide the service for the fleet leasing throughout the country; is that it?

**Mr. Gibson:** Yes.

**Senator Connolly:** So it is a question of whether the branch system is established by the banks or the leasing companies?

**Mr. Gibson:** Yes. We feel that Canadian banks would be very competitive in Canada, or perhaps unfair, because of their ability to get lower cost money, to have knowledge of our business, and their ability to influence the businessmen—because local businessmen borrow money from the bank and the banker may get commission or Brownie points for getting customers in his branch. So he can use a lot of information that he has to get that client to swing his fleet over to him. He can perhaps be a little more lenient in his loan dealings with the man, and so on. So we think it would be unfair competition, that it would be tougher competition because of the branch bank system in Canada versus the more regional banking in the U.S.

**Mr. Scott:** Does anyone have any thoughts on the U.K.? I understand that automotive leasing is as important a sector of the economy in Britain as it is in North America. What about the banks there?

**Mr. Jack Carmichael:** I investigated the U.K. market about three years ago and found that the automotive leasing at that time was done by the groups of companies that distributed the vehicles—such as the Vauxhall motor car group, which is General Motors. Some are even listed as public companies on the London Stock Exchange. They had high deposit requirements that made it very difficult to do the leasing at that time, or for us to invade that market. It is also my understanding that that has changed somewhat since then due to the regulations required by the banking system, and that there are a number of foreign companies that have come into the market with their expertise of leasing and have done very well at it. That is very recent.

**Mr. Gibson:** We have a subsidiary there and it is doing well; but I do not know the details of the problems there.

**Mr. Scott:** In connection with my second question, which may well be out of sequence, I am referring to this single sheet of paper that CALA has produced. As I understand it, there is a debate under way as to whether there might be some middle ground in terms of the entry of banks into automotive leasing.

[Traduction]

**M. Scott:** Citicorp est-elle une banque régionale, au sens où on l'entend aux États-Unis?

**M. Gibson:** Oui, si on la compare à une banque canadienne.

**Le sénateur Connolly:** Tout d'abord, j'aimerais que vous nous disiez si les grandes banques américaines sont autorisées à établir un réseau de succursales comme au Canada. Deuxièmement, les sociétés de crédit-bail créent-elles des succursales aux États-Unis et peuvent-elles, de cette façon, assurer des services de crédit-bail de flotte dans tout le pays?

**M. Gibson:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** La question consiste donc à déterminer si le réseau de succursales est établi par les banques ou par les sociétés de crédit-bail.

**M. Gibson:** Oui. Nous estimons que les banques canadiennes seraient très concurrentielles, et la situation serait peut-être même injuste, à cause de leurs possibilités d'obtenir de l'argent à bon marché et des renseignements sur notre secteur et d'influencer les hommes d'affaires; en effet, ces derniers empruntent des banques et le banquier peut même obtenir une commission, s'il attire des clients à sa succursale. Il peut donc se servir d'une foule de renseignements dont il dispose, pour conclure un accord avec son client. Il peut même offrir à son client des conditions de prêt un peu plus avantageuses, etc. Nous considérons donc que cette concurrence serait injuste et plus vive, à cause des différences qui existent entre le système de succursales au Canada et celui de banques établies au niveau régional aux États-Unis.

**M. Scott:** Quelqu'un sait-il ce qui se passe au Royaume-Uni? Je crois savoir que le crédit-bail d'automobiles est un secteur aussi important pour l'économie britannique qu'il ne l'est en Amérique du Nord. Comment les banques procèdent-elles au Royaume-Uni?

**M. Jack Carmichael:** Je me suis intéressé au marché du Royaume-Uni il y a environ trois ans et j'ai découvert que le crédit-bail d'automobiles était pris en charge par les groupes de sociétés qui distribuent les véhicules, comme par exemple le groupe Vauxhall, qui appartient à General Motors. Certaines sont même inscrites comme des sociétés publiques à la Bourse de Londres. Ces sociétés devaient se conformer à des exigences strictes en matière de dépôts, de sorte qu'il était très difficile pour elles de faire du crédit-bail à cette époque, et pour nous, d'envahir ce marché. Je crois savoir également que la situation a quelque peu changé depuis, à cause de la réglementation exigée par le système bancaire, et qu'un certain nombre de sociétés étrangères qui se spécialisaient dans ce domaine ont attaqué ce marché et ont très bien réussi. Ces faits sont très récents.

**M. Gibson:** Nous avons au Royaume-Uni une filiale qui réussit bien, mais je ne connais pas la nature des problèmes auxquels elle se heurte.

**M. Scott:** Quant à ma deuxième question—qui ne vient peut-être pas dans l'ordre logique—elle concerne cette seule feuille de papier de la CALA. Je crois savoir qu'on étudie actuellement la possibilité de faire participer les banques au crédit-bail portant sur les véhicules.



[Text]

I just want to be sure that I understand, from the vantage point of CALA, what is being suggested here. As I understand it, there is a suggestion that there might be carved out of the overall business, in terms of either dollar value, number of vehicles or size of vehicles, an element of the market in which the banks might be permitted to compete by regulation, and they would not be permitted into the balance of the area. I am referring specifically to the reference to trucks having a gross vehicle weight of 46,000 pounds or less. What does that mean to a lay person, in terms of the types of the market we are dealing with?

**Mr. John Carmichael:** It is important that we do discuss that issue. First, so far as the 46,000-pound weight is concerned, that is an extremely heavy vehicle. It is 46,000 pounds gross vehicle weight restriction, and we suggest that that classification, as it is defined by the government transport boards, be used as the limit.

**Mr. Scott:** Is that an on-road vehicle, notwithstanding its size?

**Mr. John Carmichael:** Yes.

**Mr. Scott:** Is that a tractor-trailer, or something like that?

**Mr. John Carmichael:** Yes. If I could give you an example, I believe the type of vehicle that would fall into that category would be the type of vehicle that pulls car trailers to dealerships. Roylease, for example, handles a tremendous number of those for a company by the name of McCallum Transport.

**Senator Connolly:** Is that 46,000 pounds?

**Mr. John Carmichael:** I am not sure it is exactly that; it is very close to it.

**Senator Connolly:** Is that loaded or unloaded?

**Mr. John Carmichael:** That is loaded.

**Senator Molson:** How is that 46,000 pounds made up? I don't think anybody here is knowledgeable in this field, so I will ask you what makes up that 46,000-pound weight. Does that include the load?

**Mr. John Carmichael:** As I understand it, it is the maximum weight that that vehicle is able to transport.

**Mr. Jack Carmichael:** And licensed to carry.

**Senator Molson:** Is it all-inclusive?

**Mr. John Carmichael:** Yes.

**Senator McIlraith:** Would that include vehicles such as those used in the logging industry and the paper industry?

**Mr. Gibson:** Yes.

**Senator McIlraith:** They would be left to the banks?

**Mr. Gibson:** Yes; they are already in that type of leasing business.

**Senator Connolly:** Are you?

**Mr. Gibson:** Very little.

**Mr. Jack Carmichael:** To a degree.

[Traduction]

Je voudrais être sûr de bien comprendre ce qui est recommandé ici, du point de vue de la CALA. Il me semble qu'on propose de scinder le marché, en fonction du volume monétaire, du nombre et des dimensions des véhicules, de constituer en quelque sorte un secteur du marché où les banques seraient, par règlement, autorisées à exercer une certaine concurrence alors qu'elles ne le seraient dans l'autre. Je veux parler précisément de la référence aux camions ayant un poids brut d'au plus 46,000 livres. Qu'est-ce que cela signifie, pour un profane dans la perspective des catégories de marché que nous étudions?

**M. John Carmichael:** Il est important que nous examinions cette question. Tout d'abord, s'il pèse 46,000 livres c'est un véhicule extrêmement lourd. Nous recommandons d'utiliser cette limite de 46,000 livres pour notre classification, comme le font les commissions de transport gouvernementales.

**M. Scott:** Est-ce que cela concerne les véhicules de transports routiers, quelles que soient leurs dimensions?

**M. John Carmichael:** Oui.

**M. Scott:** Les remorques de tracteur, les véhicules de ce genre?

**M. John Carmichael:** Oui. Si je peux vous donner un exemple, les véhicules servant à remorquer les automobiles jusqu'aux concessionnaires tomberaient dans cette catégorie. Roylease, par exemple, en procure un très grand nombre à la société McCallum Transport.

**Le sénateur Connolly:** Des véhicules de 46,000 livres?

**M. John Carmichael:** Je ne suis pas sûr que ce soit exactement ce poids. Mais il s'en rapproche de beaucoup.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce le poids du véhicule chargé ou non?

**M. John Carmichael:** Chargé.

**Le sénateur Molson:** De quoi sont constituées ces 46,000 livres? Je ne crois pas que quelqu'un ici connaisse bien ce domaine et c'est pourquoi je vous pose la question. Le poids comprend-il le chargement?

**M. John Carmichael:** Je pense qu'il s'agit du poids maximum que le véhicule peut transporter.

**M. Jack Carmichael:** Et qu'il est autorisé à transporter.

**Le sénateur Molson:** Cela comprend toutes les sortes de véhicules?

**M. John Carmichael:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** Les véhicules utilisés dans les exploitations forestières et dans l'industrie du papier?

**M. Gibson:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** Les banques s'en occuperaient donc?

**M. Gibson:** Oui. Elles effectuent déjà ce genre de crédit-bail.

**Le sénateur Connolly:** Et vous?

**M. Gibson:** Très peu.

**M. Jack Carmichael:** Dans une certaine mesure.

[Text]

**Mr. Gibson:** We will do it if our client wishes us to.

**Senator McIlraith:** I suppose that in the mining industry the vehicles used for earth moving, and so forth, would be leased?

**Mr. Gibson:** Yes.

**Senator Connolly:** Are you exclusively in the automotive on-road leasing business?

**Mr. Gibson:** Ninety-nine per cent of our business is.

**Senator Connolly:** You are not in the aircraft leasing business?

**Mr. Gibson:** No, we are not.

**Mr. Jack Carmichael:** We are not in the aircraft leasing business. We are in the office equipment leasing business, and different things. To accommodate customers, we take on these types of leases.

**Mr. Scott:** When you speak of CALA membership generally, are you in the medium-heavy truck leasing business?

**Mr. John Carmichael:** Yes. We feel that, as an association, and in dealing with our members, the vehicles we predominantly lease are under 46,000 pounds. We also feel that it is important that this committee and the House of Commons Finance Committee understand that anything under that weight would be difficult to regulate. In other words, as the suggestion has been made of X-number of cars, or X-dollars in cars, whether it be a million-dollar car fleet or 100 vehicles, it is not possible—and I say this with all due respect to the gentlemen who are responsible for regulating those restrictions—for any organization to regulate the Canadian chartered banks, whether given a dollar value or a specific number of vehicles. By establishing something along the lines of 46,000 pounds GVW, as we have suggested, with total exclusion of cars, we feel that the government would certainly be able to regulate that, because it is straightforward. You simply cannot lease cars or light duty trucks, and anything under that weight is restricted.

**Senator Connolly:** So, what you are saying is this: Anything that weighs less than 46,000 pounds you want to keep the banks out of.

**Mr. John Carmichael:** Yes.

**Senator Connolly:** As far as heavier trucks, whether on-road or not, aircraft and other equipment—does it apply also to production machinery?

**Mr. Gibson:** Ours does not.

**Mr. John Carmichael:** All we are saying is that it is not our business.

**Senator Connolly:** You are not seeking the exclusion of the leasing of heavy production machinery?

**Mr. Gibson:** Not at all.

**The Chairman:** Only vehicles?

[Traduction]

**M. Gibson:** Nous nous en occuperions si un client nous le demandait.

**Le sénateur McIlraith:** J'imagine que dans le secteur minier, les véhicules utilisés pour transporter la terre, et ainsi de suite, sont aussi loués?

**M. Gibson:** En effet.

**Le sénateur Connolly:** Vous occupez-vous exclusivement du crédit-bail portant sur les véhicules de transport routier?

**M. Gibson:** Oui, à 99 p. 100.

**Le sénateur Connolly:** Vous ne pratiquez pas le crédit-bail pour les avions?

**M. Gibson:** Non.

**M. Jack Carmichael:** Non, en effet. Nous louons de l'équipement de bureau, et d'autres choses. Nous répondons à la demande de nos clients, nous nous chargeons de ce genre de crédit-bail.

**M. Scott:** De façon générale, les membres de la CALA font-ils du crédit-bail portant sur les camions de poids moyen?

**M. John Carmichael:** Oui. Notre association et ses membres louent des véhicules qui pèsent surtout moins de 46,000 livres. Nous estimons aussi qu'il est important que ce Comité et que le Comité des finances de la Chambre des communes comprennent qu'il serait difficile de réglementer des véhicules d'un poids inférieur. En d'autres termes, comme on l'a suggéré, prenons le nombre de voitures ou leur valeur monétaire, qu'il s'agisse d'un parc automobile d'un million de dollars ou de 100 véhicules, il n'est pas possible—et ceci n'est pas une critique désobligeante à l'égard des auteurs de la réglementation de ces restrictions—qu'aucun organisme puisse réglementer les banques à charte du Canada en fonction d'une valeur monétaire ou d'un nombre donné de véhicules. En fixant la limite de 46,000 livres de poids brut, comme nous l'avons recommandé, en faisant totalement exclusion des voitures, nous estimons que le gouvernement pourrait être en mesure de réglementer ce secteur, car les données seraient plus simples. Il deviendrait simplement impossible de louer des voitures ou des camions légers, ou tout véhicule de poids inférieur à cette limite.

**Le sénateur Connolly:** Autrement dit, selon vous, les banques ne devraient pas s'occuper des véhicules de moins de 46,000 livres.

**M. John Carmichael:** En effet.

**Le sénateur Connolly:** Quant aux poids lourds, assurant le transport routier, ou non, aux avions et ainsi de suite, votre recommandation concerne-t-elle aussi l'équipement de production?

**M. Gibson:** Non, pas pour nous.

**M. John Carmichael:** Nous disons simplement que nous ne nous occupons pas de ce secteur.

**Le sénateur Connolly:** Vous ne demandez pas à exclure la location de machineries lourdes?

**M. Gibson:** Non, pas du tout.

**Le président:** Seulement les véhicules?



[Text]

**Mr. John Carmichael:** We are anxious for the protection of our industry only, and that is strictly on-road vehicles.

**Mr. Jack Carmichael:** We would turn that type of machinery, which we describe as being big ticket items, over to the banks, which are either leasing now or have special loan arrangements and so forth.

**Senator Connolly:** Are there any other sources of money available to people who wish to lease heavy equipment, other than the banks?

**Mr. Jack Carmichael:** We are not heavily involved in that, so I could not give you a valid opinion.

**Senator McIlraith:** Could I divert for a moment to seek to clarify the types of vehicles included in this definition of the Canadian Automotive Leasing Association? You made it clear that heavy mining machinery and heavy logging trucks are to be left to the banks. Could you refine that definition more to tell us whether the larger trucks farmers now use would still be left available to you for leasing, or would they be left to the banks?

**Mr. Creighton:** Yes, they would, senator. We are not trying to exclude the banks from a legitimate lending function. The bank can lend money to a farmer or a small business for vehicles, but what we are talking about is leasing and fleet management. I think the definition is different.

**Senator McIlraith:** That is not quite my point. I find some difficulty in reducing the proposed amendment to the different types of vehicle and visualizing just what the effect of that is. Perhaps you could just take a moment to go a little further in your illustration to give us examples of the kinds of vehicles that are to be permitted to the banks and the kinds of vehicles that are to be excluded from the banks.

**The Chairman:** Senator McIlraith, are you referring to item No. 1 on the suggested amendments?

**Senator McIlraith:** I was referring, as a matter of fact, to the definition given by the Canadian Automotive Leasing Association.

**The Chairman:** Item No. 1 or 2?

**Senator McIlraith:** Item No. 1.

**The Chairman:** Did you, Mr. Carmichael, identify this as having application to fleet leasing only?

**Mr. Jack Carmichael:** We are in the fleet leasing business.

**The Chairman:** I know that, but did I hear you correctly to say that this proposed amendment related only to fleet leasing?

**Mr. Jack Carmichael:** That is right.

**The Chairman:** It does not say so.

[Traduction]

**M. John Carmichael:** Nous ne cherchons qu'à protéger notre industrie, qui se limite strictement aux véhicules assurant le transport routier.

**M. Jack Carmichael:** Nous laisserions les banques s'occuper des gros morceaux, comme nous les appelons; elles effectuent déjà du crédit-bail dans ce secteur, ou ont conclu des accords spéciaux de prêts, et ainsi de suite.

**Le sénateur Connolly:** Quel est le financement possible, outre celui des banques, pour louer de l'équipement lourd?

**M. Jack Carmichael:** Nous ne nous occupons pas vraiment de cela, et ma réponse ne sera donc pas très bonne.

**Le sénateur McIlraith:** Puis-je ouvrir une parenthèse un instant pour demander de préciser les types de véhicules entrant dans la définition de l'Association canadienne des locateurs de véhicules? Vous avez bien dit que l'équipement lourd du secteur minier, les camions, les poids lourds de l'industrie forestière devaient être laissés aux banques? Pouvez-vous élaborer un peu plus sur cette définition et nous dire si vous seriez toujours autorisés à offrir du crédit-bail portant sur les gros camions qu'utilisent actuellement les agriculteurs ou bien si cette activité relèverait exclusivement des banques?

**M. Creighton:** Oui, monsieur le sénateur, nous le serions. Nous n'essayons pas d'empêcher les banques de s'adonner à des activités de prêts légitimes. Les banques peuvent prêter de l'argent à un agriculteur ou à une petite entreprise pour des véhicules, mais ce dont nous parlons maintenant c'est du crédit-bail portant sur des parcs automobiles et leur gestion. La définition est différente.

**Le sénateur McIlraith:** Ce n'est pas exactement ce que je voulais dire. J'ai de la difficulté à saisir l'effet qu'aurait la restriction de l'amendement proposé pour diverses catégories de véhicules. Pouvez-vous préciser un peu plus votre exemple et nous dire de quels genres de véhicules les banques pourraient s'occuper et quels sont ceux qui leur seraient refusés?

**Le président:** Sénateur McIlraith, voulez-vous parler du point 1 des amendements proposés?

**Le sénateur McIlraith:** En fait, je voulais parler de la définition de l'Association canadienne des locateurs de véhicules.

**Le président:** Le point 1 ou 2?

**Le sénateur McIlraith:** Le point 1.

**Le président:** D'après vous, monsieur Carmichael, cela s'applique-t-il seulement au crédit-bail portant sur les parcs automobiles?

**M. Jack Carmichael:** Nous nous adonnons justement à des activités de crédit-bail portant sur les parcs automobiles.

**Le président:** Je sais bien, mais n'avez-vous pas dit que l'amendement proposé ne s'appliquait qu'au crédit-bail portant sur les parcs automobiles?

**M. Jack Carmichael:** C'est exact.

**Le président:** Mais ce n'est pas ce qu'il y est stipulé.



[Text]

**Mr. John Carmichael:** This amendment would provide for the exclusion of the banks from leasing cars or trucks, regardless of the number of cars or trucks.

**The Chairman:** Regardless of whether it is individual or fleet leasing?

**Mr. John Carmichael:** Yes, and we are speaking of on-road vehicles.

**The Chairman:** Yet you are only in one phase of that?

**Mr. John Carmichael:** Yes. However, the dealers would be protected by this as well. Every dealership in Canada is as vulnerable as we are, really.

**Mr. Scott:** The dealer's methods of coping with the problem include such things as number of vehicles and dollar value.

**Mr. John Carmichael:** This is where our concern comes in. We have dealt with the banks; we have competed with them, and we found that you cannot control them. Again, I say with respect, they are too powerful and too large to control. It is too much of a variable situation to control.

As an example, a major company in Canada might have give or ten subsidiaries. The major company might only operate 20 vehicles, but each subsidiary might also operate 20 vehicles. Let us take 100 cars. Now, where do we draw the 100-car limit? Is it the entire corporate structure of that company, in other words, of the five subsidiaries and the major parent; or is each entity separate.

**The Chairman:** That is a matter of definition.

**Mr. Scott:** You are saying that it is impossible to control?

**Mr. John Carmichael:** We are saying that it is impossible to police. This is our concern. You cannot be part way into this business and not be all the way into it. The government and yourselves have to either give the bank all the leasing or none of it in order to control them.

**Mr. Creighton:** Vehicle leasing.

**Senator McIlraith:** When you say "none of it," do you mean none of the passenger vehicle and small truck leasing business?

**Mr. John Carmichael:** Yes.

**Senator McIlraith:** You just said "none of it."

**Mr. John Carmichael:** I said that emotionally but meant specifically.

**Senator McIlraith:** I was trying to pin you down a few moments ago regarding the definition given by the Canadian Automotive Leasing Association. I do not think that you have spent sufficient time illustrating the kinds of vehicles you want

[Traduction]

**M. John Carmichael:** Cet amendement prévoit l'exclusion des banques de toute activité de crédit-bail, que ce soit dans le cas des automobiles ou des camions, sans égard au nombre d'automobiles ou de camions.

**Le président:** Sans égard au fait que ce crédit-bail porte sur un seul véhicule ou sur un parc automobile?

**M. John Carmichael:** Oui, et nous parlons de véhicules utilisés sur les routes.

**Le président:** Mais vous ne vous intéressez qu'à un seul de ces éléments?

**M. John Carmichael:** Oui. Cependant, les concessionnaires seraient également protégés par cette disposition. Tous les concessionnaires du Canada sont aussi vulnérables que nous le sommes, en fait.

**M. Scott:** En ce qui concerne le concessionnaire, il peut toujours faire face au problème en ajoutant des éléments comme le nombre de véhicules et la valeur en dollars.

**M. John Carmichael:** Et c'est là l'objet de notre préoccupation. Nous avons traité avec les banques; nous leur avons livré concurrence et nous avons constaté qu'il est impossible de les contrôler. Je le répète, sauf votre respect, elles sont trop puissantes et trop importantes pour qu'on puisse les contrôler. Cette situation est beaucoup trop complexe pour qu'il soit possible de le contrôler.

Prenons, par exemple, le cas d'une grosse compagnie canadienne qui compte de cinq à dix filiales. Il se peut que la société mère ne dispose que de 20 véhicules mais que chaque filiale en ait 20 aussi. Mettons 100 véhicules. Comment appliquera-t-on la limite de 100 véhicules? Cette limite doit-elle s'appliquer à toute la structure de la société? En d'autres termes, cette limite s'applique-t-elle à l'ensemble des cinq filiales et de la société mère ou chaque entité est-elle prise séparément?

**Le président:** C'est une question de définition.

**M. Scott:** Vous dites que c'est impossible à contrôler?

**M. John Carmichael:** C'est exact, et c'est ce qui nous préoccupe. On ne peut s'intéresser partiellement à ce genre d'affaire. Il faudrait que le gouvernement et ce Comité autorisent ou interdisent complètement les banques à s'adonner au crédit-bail, si vous voulez les contrôler.

**M. Creighton:** Le crédit-bail portant sur les véhicules.

**Le sénateur McIlraith:** Lorsque vous parlez d'interdire complètement, pensez-vous interdire complètement le crédit-bail portant sur les voitures particulières et les petits camions?

**M. John Carmichael:** C'est bien cela.

**Le sénateur McIlraith:** Vous venez de dire «interdire complètement»?

**M. John Carmichael:** Je me suis laissé emporter mais je voulais parler de cas précis.

**Le sénateur McIlraith:** J'ai essayé il y a quelques instants de vous faire préciser la définition de l'Association canadienne des locateurs de véhicule. Mais vous n'avez pas élaboré suffisamment sur le genre de véhicule, pour lesquels les banques ne

[Text]

the banks excluded from having the right to lease. You make the point here by definition, but I think it would be helpful if you spent a moment illustrating it.

**Mr. Gibson:** Farmers would perhaps have two or three trucks, and they would normally go through their local dealer; they would not come to us for a leasing contract in any form.

**The Chairman:** But you could go to them.

**Mr. Gibson:** We could certainly talk to them about it, yes.

**Senator McIlraith:** So, that type of business would amount to local dealer business?

**Mr. Gibson:** Yes, sir.

**Mr. Scott:** Farmers would not be interested in a single vehicle of 46,000 pounds GVW.

**Mr. Gibson:** No, not a farmer.

**Mr. John Carmichael:** Also, a vehicle of that type would more than likely be an off-road vehicle. It would not even be licensed. It would be a financed vehicle. In all likelihood, it would not be leased.

**Mr. Scott:** You mean the type of vehicle you are speaking of?

**Mr. John Carmichael:** No, the type of vehicle that the farmer would require—a heavy Massey-Ferguson tractor, or something like that.

**The Chairman:** It would appear that what you have here in item 1 needs clarification and perhaps some exclusions and further definitions.

**Mr. John Carmichael:** We would be happy to do that, Mr. Chairman.

**Senator Manning:** Still on this point, both the federal and provincial authorities use as the standard yardstick the gross vehicle weight. Am I correct in understanding that your suggestion is that we simply use that established standard measurement as the criterion in this amendment?

**Mr. Creighton:** That is precisely what we are suggesting, sir.

**Senator Manning:** If that is correct, then certainly this criterion is well known, both provincially and federally. Regardless of the number of wheels on the vehicle, the standard yardstick for regulatory purposes is the gross vehicle weight, and I feel there is a good deal of consistency in what is being suggested.

**Senator Connolly:** The same test should certainly apply.

**Senator Manning:** Yes.

**Mr. Gibson:** If the banks were allowed to get into the leasing of fleets of 100 cars or more, there would be major problems in policing that, because when you first sign up a company that may have 100 cars in its fleet, you might only get 10 of them being traded in at any given time.

[Traduction]

devraient pas pouvoir offrir du crédit-bail. Vous nous avez donné une définition, mais je pense qu'il serait utile que vous l'illustriez un peu mieux.

**M. Gibson:** Les agriculteurs peuvent avoir besoin de deux ou trois camions et, en règle générale, ils s'adressent à leur concessionnaire local. Ils ne sont pas portés à s'adresser à nous pour quelque contrat de crédit-bail que ce soit.

**Le président:** Mais vous pourriez vous adresser à eux.

**M. Gibson:** Il ne fait aucun doute que nous pourrions leur en parler.

**Le sénateur McIlraith:** Donc, ce genre d'affaire se situe ni plus ni moins, au niveau d'une transaction locale avec le concessionnaire?

**M. Gibson:** Oui monsieur.

**M. Scott:** Les agriculteurs ne seraient pas intéressés à louer un seul véhicule de 46,000 livres de poids brut.

**M. Gibson:** Non, sûrement pas un agriculteur.

**M. John Carmichael:** De plus, ce genre de véhicules ne serait probablement jamais utilisé sur les routes. On ne pourrait même pas obtenir de plaques. Il s'agirait d'un véhicule financé. Il serait vraisemblablement pas loué.

**M. Scott:** Vous voulez dire le type de véhicule dont vous parlez?

**M. John Carmichael:** Non, le type de véhicule dont le cultivateur a besoin, un tracteur lourd Massey-Ferguson ou autre véhicule du genre.

**Le président:** Il semble que la rubrique 1 aurait besoin d'être précisée et devrait comprendre peut-être certaines exclusions et des définitions supplémentaires.

**M. John Carmichael:** Nous seront heureux de le faire, monsieur le président.

**Le sénateur Manning:** Toujours à ce sujet, les autorités fédérale et provinciales utilisent comme critère le poids brut du véhicule. Dois-je comprendre que vous proposez que nous utilisions simplement cette mesure normalisée comme critère dans le présente amendement?

**M. Creighton:** C'est précisément ce que nous sommes en train de proposer, monsieur.

**Le sénateur Manning:** Si cela est exact, il ne fait pas de doute que ce critère est bien connu, à l'échelle tant provinciale que fédérale. Quel que soit le nombre de roues du véhicule, la norme aux fins de réglementation est le poids brut du véhicule, et je pense que ce qui est proposé est parfaitement logique.

**Le sénateur Connolly:** Le même critère doit certainement s'appliquer.

**Le sénateur Manning:** Oui.

**M. Gibson:** Si les banques étaient autorisées à pratiquer le crédit-bail pour des parcs de 100 voitures ou plus, il y aurait des problèmes importants pour maintenir de l'ordre parce que lorsqu'une société se lance dans ce crédit-bail et possède 100 voitures dans son parc, il se peut qu'il n'y en ait que 10 qui soient remplacées à un moment donné.



[Text]

**The Chairman:** On your point, Senator Manning, if you take the weight limit established federally and provincially, that is only one item. If it is intended to cover fleet situations, then "fleet" must be defined.

**Senator Manning:** Yes, if that is the intention.

**The Chairman:** "Fleet" must be defined in terms of the number of cars, and there have been a good many suggestions as to the number of cars that would make up a fleet, running anywhere from three to 100.

**Senator Manning:** That is certainly true, Mr. Chairman. My only point is that in the identification of the type of vehicle, the criterion should be the weight.

**The Chairman:** Yes, but that is only one of the elements involved.

**Senator Manning:** If I may ask another question, it has been pointed out by our witnesses that they deal only with car and truck rentals. Are there companies in Canada in the leasing business which are involved in heavy industrial equipment that face a problem comparable to what you face, or is that a different ball game altogether?

**Mr. Jack Carmichael:** That would be a different ball game, senator, vis-à-vis what CALA represents.

**Senator Manning:** But does this problem exist with other companies?

**Mr. Jack Carmichael:** I think there are leasing companies who cater to big ticket items, such as some of the acceptance companies.

**Senator Connolly:** Heavy cranes and such equipment can be the subject of leasing arrangements, and certainly some of the finance companies have been involved in that area. In fact, I think we have had this discussed before our committee, Mr. Chairman.

**Mr. Jack Carmichael:** Some of the suppliers and distributors of that type of equipment are also involved in it.

**Senator Molson:** I assume that a criterion of 46,000 pounds would exclude all of the city delivery truck fleets operated by such retail establishments as Simpsons and The Bay.

**Mr. Gibson:** They would not be that heavy, senator. They would be excluded.

**Senator Molson:** How many of these large city fleets would your members lease and how many would the banks lease?

**Mr. John Carmichael:** Taking Eaton's as an example, many of its fleet would be financed through the Toronto-Dominion Bank or leased internally through its own leasing company, and I think many similar companies operate on the same basis.

**Senator Molson:** So, those fleets would not be excluded and they would have to go to one of your members?

[Traduction]

**Le président:** D'après ce que vous prétendez, sénateur Manning, si vous ne prenez que la limite de poids établie par les autorités fédérale et provinciales, cela ne constitue qu'une rubrique. Si elle est destinée à couvrir les situations du parc, il est alors nécessaire de définir le «parc».

**Le sénateur Manning:** Oui, si telle est l'intention.

**Le président:** Le «parc» doit être défini en fonction du nombre de voitures, et il y a eu beaucoup de propositions quant au nombre de voitures devant constituer un parc, ces chiffres s'échelonnant de 3 à 100.

**Le sénateur Manning:** Cela est certainement vrai, monsieur le président. Ce que je veux seulement faire valoir c'est que dans l'identification du type de véhicule, le critère doit être le poids.

**Le président:** Oui, mais cela n'est qu'un des éléments en cause.

**Le sénateur Manning:** Si je peux poser une autre question, nos témoins ont déclaré qu'elles s'occupent uniquement de la location de voitures et de camions. Existe-t-il au Canada des sociétés de crédit-bail s'occupant de matériel industriel lourd, qui doivent faire face à un problème semblable au vôtre, ou bien les règles du jeu sont-elles différentes?

**M. Jack Carmichael:** Les règles du jeu seraient différentes, sénateur, vis-à-vis de ce que représente le C.A.L.A.

**Le sénateur Manning:** Mais ce problème existe-t-il avec les autres sociétés?

**M. Jack Carmichael:** Je pense que certaines sociétés de crédit-bail s'occupent de matériel lourd, comme c'est le cas de certaines sociétés d'escompte.

**Le sénateur Connolly:** Les grues lourdes et le matériel de ce genre peuvent faire l'objet d'accords de crédit-bail et il est certain que certaines sociétés de crédit font des affaires dans ce domaine. En fait, je pense que cela a été discuté devant notre comité, monsieur le président.

**M. Jack Carmichael:** Certains des fournisseurs et des distributeurs de ce genre de matériel prennent part également à ce marché.

**Le sénateur Molson:** Je suppose qu'un critère de 46,000 livres exclurait la totalité des parcs de camions de livraison exploités par les établissements de vente au détail, tels que Simpsons et La Baie.

**M. Gibson:** Ils n'atteindraient pas ce poids, ils seraient exclus.

**Le sénateur Molson:** Combien de ces parcs importants seraient loués par vos membres et combien par les banques?

**M. John Carmichael:** En prenant Eaton comme exemple, un grand nombre de ces parcs seraient financés par l'intermédiaire de la banque Toronto-Dominion ou loués par l'intermédiaire de sa propre société de crédit-bail. Je pense que de nombreuses sociétés similaires font des opérations sur la même base.

**Le sénateur Molson:** Ainsi, ces parcs ne seraient pas exclus et devraient revenir à un de vos membres?



[Text]

**Mr. John Carmichael:** They would not lease their fleets through a bank; rather, they would be financed through the banks. Many of these companies own their fleets, and we are not challenging the financial arrangements.

**Senator Molson:** Many of them don't, though.

**The Chairman:** No, but if they ever change their approach and decide that they should lease, there would then be this prohibition.

**Mr. Creighton:** No. As far as we are concerned, the prohibition exists only insofar as the banks are concerned. The Labatt Company, for example, has a captive leasing organization called Torbar. For reasons known only to Labatt's, they chose to finance and manage their fleet through this leasing company, and there are several other Canadian corporations which have their own internal leasing operations.

**The Chairman:** Mr. Creighton, the Toronto-Dominion Bank is the chief banker for Eaton's, and assuming it came about that Eaton's wanted to change its method of handling its fleet, it could not then go to its banker.

**Mr. Creighton:** That is right.

**Mr. Gibson:** They could get the financing through their banker.

**Mr. Jack Carmichael:** Under the present arrangement in which they finance the fleet through the Toronto-Dominion Bank, the T. Eaton Company takes the depreciation, whereas if they were to lease from the banks, the banks would then take the capital cost allowance and/or depreciation.

**Senator Connolly:** Just as you do.

**Mr. Jack Carmichael:** Yes, senator.

**The Chairman:** I might say, I was not promoting Eaton's. I was merely taking the illustration given.

In paragraph 7 of your submission to the Minister of Finance, which is Exhibit IV to your brief, you say, in part:

Today the whole Canadian automotive industry is of major concern to our economy. Why take a chance at this time of upsetting it further by allowing the Canadian Banks to get into the buying and selling of cars—

Mr. Carmichael, in Bill C-6 there is a provision in section 173(1)(j) in connection with the financial leasing and the power of the banks, under which the banks can only deal with financial leasing at the request of a specific lessee. Then there is a definition of a leasing corporation under which there is a limitation on the banks, if they are in financial leasing, which states that they cannot direct their potential customers to a particular dealer. Then, in the draft regulations there is a requirement that individual financial leases of a bank subsidi-

[Traduction]

**M. John Carmichael:** Elles ne loueraient pas leur parc par l'intermédiaire d'une banque, mais seraient financées par l'intermédiaire des banques. Un grand nombre de ces sociétés possèdent leur parc, et nous ne contestons pas les accords financiers.

**Le sénateur Molson:** Ce n'est certainement pas le cas de nombreuses sociétés.

**Le président:** Non, mais si elles modifiaient leur façon d'aborder le problème et décidaient qu'elles doivent louer, il y aurait alors cette interdiction.

**M. Creighton:** Non, en ce qui nous concerne, l'interdiction n'existe que pour les banques. La société Labatt par exemple possède son propre établissement de crédit-bail appelé Torbar. Pour des raisons qui ne sont connues que de Labatt, elle a choisi de financer et d'administrer son parc par l'intermédiaire de cette société de crédit-bail et il existe plusieurs autres sociétés canadiennes qui ont leurs propres opérations de location.

**Le président:** Monsieur Creighton, la banque Toronto-Dominion est le principal banquier de Eaton et, en supposant que cette société désire modifier les méthodes de gestion de son parc, elle ne pourrait pas alors s'adresser à son banquier.

**M. Creighton:** C'est exact.

**M. Gibson:** Elle pourrait obtenir le financement par l'intermédiaire de son banquier.

**M. Jack Carmichael:** En vertu du présent accord, elle finance son parc par l'intermédiaire de la banque Toronto-Dominion. La société Eaton prend en charge la dépréciation alors que si elle louait par l'intermédiaire de banques, ces dernières prendraient en charge l'amortissement du coût en capital ou la dépréciation.

**Le sénateur Connolly:** Exactement comme vous le faites.

**M. Jack Carmichael:** Oui, sénateur.

**Le président:** Je tiens à préciser que je n'étais pas en train de faire de la réclame pour Eaton. Je prenais simplement l'exemple donné.

Au paragraphe 7 de votre mémoire au ministre des Finances, qui est le document IV annexé à votre mémoire, vous dites en partie:

Aujourd'hui, toute l'industrie automobile au Canada est d'une importance majeure pour notre économie. Pourquoi prendre maintenant la chance d'y nuire encore plus en permettant aux banques canadiennes de prendre part au marché de l'achat et de la vente de véhicules...

Monsieur Carmichael, en ce qui a trait au crédit-bail financier et aux pouvoirs des banques, l'alinéa 173(1)(j) du Bill C-6 prévoit que les banques peuvent donner à bail des biens uniquement à un locataire déterminé qui lui en fait la demande. Nous retrouvons par la suite la définition d'une société de crédit-bail. Cette définition empêche les banques, qui s'occupent de crédit-bail financier, de référer leurs clients à un vendeur particulier. Et le projet de règlement prévoit qu'une filiale d'une banque consentant un crédit-bail à un

[Text]

ary must be non-operating and on a full pay-out basis with a 20 per cent residual value.

I do not see anything in this bill from which you can conclude that the banks have the right to engage as dealers in the sale of cars.

**Mr. Gibson:** They have to dispose of their used cars, sir.

**The Chairman:** Yes, but there is no qualification of that kind here. When you say they have to dispose of their used cars, it may well be that the lessee is stuck with the used car.

**Mr. Jack Carmichael:** Not under financial leasing.

**The Chairman:** He could be.

**Mr. Gibson:** The bank owns the car.

**The Chairman:** There are two different kinds of leasing: there is open-end and closed-end leasing. You operate open-end leasing.

**Mr. Gibson:** That is right.

**The Chairman:** The evidence we have before us indicates that the banks operate on the closed-end.

**Mr. Jack Carmichael:** No, that is not correct.

**Mr. Scott:** I think they were being compared with automobile dealers who operate on the closed-end. In other words, the bankers at the time were saying that they would not be comparable to automobile dealers because they operated on the open-end rather than on the closed-end.

**Mr. John Carmichael:** The banks suggested that, but it is our opinion that our dealership-operating leasing companies are strictly open-end leasing; there is no closed-end leasing at all.

I would suggest that closed-end leasing is certainly a viable alternative in the market today and is very active in the market, but open-end leasing by dealers predominates, therefore, they would compete dollar for dollar.

**The Chairman:** When you talk about sale, Mr. Gibson suggested that may relate to used cars. Our evidence so far has not made that distinction; that is, the evidence we have received has been that the banks, under the provisions of the bill and the regulations, cannot engage like dealers in the sale of cars.

**Mr. Jack Carmichael:** I think we come to that a little further along in our submission.

**The Chairman:** Do you want to postpone it?

**Mr. Jack Carmichael:** I should like to continue, if we could, to speak of used cars, which Mr. Gibson mentioned. It is the obligation of the CALA to deal with the used cars for their customers.

**The Chairman:** The obligation of whom?

[Traduction]

particulier ne devra assumer aucune responsabilité de fonctionnement et sa rémunération devra provenir uniquement des loyers et de 20p. 100 des bénéfices sur la valeur résiduelle.

D'après-moi, aucune disposition de ce projet de loi ne vous permet de conclure que les banques ont le droit d'effectuer des ventes d'autos.

**M. Gibson:** Il faut revendre les automobiles usagées.

**Le président:** Oui, mais aucune capacité de ce genre n'est prévue ici. Lorsque vous dites qu'il faut vendre les automobiles usagées, vos propos peuvent bien vouloir signifier que le locataire est dans l'obligation de garder l'automobile usagée.

**M. Jack Carmichael:** Pas dans le cadre du crédit-bail financier.

**Le président:** Il le serait peut-être.

**M. Gibson:** La banque est le propriétaire de l'automobile.

**Le président:** Il y a deux formes de crédit-bail: celui à échéance fixe et celui à échéance non déterminée. Vous faites du crédit-bail à échéance non déterminée.

**M. Gibson:** C'est exact.

**Le président:** Les témoignages que nous avons entendus nous indiquent que les banques font du crédit-bail à échéance fixe.

**M. Jack Carmichael:** Non, ce n'est pas exact.

**M. Scott:** Je pense qu'on les compare aux concessionnaires d'automobiles dont le crédit-bail était à échéance fixe. Autrement dit, les banquiers disaient à l'époque qu'ils ne pouvaient pas être comparés aux concessionnaires parce que leur crédit-bail était à échéance non déterminée et non à échéance fixe.

**M. John Carmichael:** C'est ce que les banques avaient laissé entendre, mais selon nous, nos sociétés de crédit-bail automobile offrent strictement des échéances non déterminées; il n'y a aucun crédit-bail à échéance fixe.

Je dirais que le crédit-bail à échéance fixe est certainement une solution viable sur le marché d'aujourd'hui et que celui-ci est très actif, mais le crédit-bail à échéance non déterminée consenti par des détaillants prédomine. Par conséquent, la concurrence serait très forte.

**Le président:** Vous avez parlé de vente, et M. Gibson a ajouté qu'il pouvait s'agir de vente d'automobiles usagées. Les témoignages que nous avons entendus jusqu'à présent n'ont pas permis d'établir cette distinction, mais ils ont établi que les banques ne pouvaient pas vendre des autos aux termes de ce projet de loi et des règlements.

**M. Jack Carmichael:** Je pense que nous abordons cette question un peu plus loin dans notre mémoire.

**Le président:** Voulez-vous revenir sur cette question plus tard?

**M. Jack Carmichael:** Si vous me le permettez, j'aimerais continuer à parler des automobiles usagées, question à laquelle M. Gibson a fait allusion. La C.A.L.A. doit s'occuper des automobiles usagées pour le compte de ses clients.

**Le président:** C'est l'obligation de quelle partie?



[Text]

**Mr. Jack Carmichael:** Of the CALA members—the lessors.

**Mr. Gibson:** The banks would also be responsible to their customers to dispose of used cars.

**Senator Connolly:** As I recall, the banks told us that at the end of the lease, when the operator does not want to use a car any more, the banks do not dispose of that vehicle. I forget what method the banks use to get rid of that car and to get rid of the lease on their books.

**Mr. Gibson:** They do it the same way we do, I suppose.

**Senator Connolly:** But they do not do this now. Why?

**The Chairman:** They do not operate used car lots.

**Mr. Jack Carmichael:** Nor do we.

**Mr. Scott:** As I understand it, the banks are saying that because it is a full pay-out basis, there is, for practical purposes, no residual value. Is this the case?

**Mr. John Carmichael:** They are not offering full pay-out leases today.

**Mr. Scott:** The legislation contemplates that.

**Mr. John Carmichael:** I do not believe that they would change their program. I think all you are offering them is a challenge in offering the same type of program under that legislation.

**The Chairman:** Mr. Carmichael, whatever the legislation says, you are not suggesting that the banks would not be bound by the legislation and they would not accept it?

**Mr. John Carmichael:** Not at all. I fully accept that, if the banks are legislated to a certain restriction, they would abide by that restriction. However, in the operating lease today, for instance, which was recently introduced by the Canadian Institute of Chartered Accountants, and which was somewhat of a change in our contractual obligations to our lessee, it was merely a matter of changing our contract to adapt to that program. The program changes to adapt to exactly what the Canadian Institute of Chartered Accountants has prescribed; however, it does not change our business in any way.

Subsequently, when you offer legislation to the banks on how their bookkeeping must be maintained in regard to whether there is a 20 per cent residual or a full write-off, it does not change their business; it is just a matter of how they offer it to their lessees. They will still be competing with us on the same basis as they are today.

**Mr. Gibson:** They will have to dispose of their used cars.

**Mr. John Carmichael:** There is no doubt that they will adapt to the legislation.

[Traduction]

**M. Jack Carmichael:** Des membres de la C.A.L.A.—les locuteurs.

**M. Gibson:** Les banques devraient également vendre les automobiles usagées pour le compte de leurs clients.

**Le sénateur Connolly:** Si je me souviens bien, les représentants des banques nous ont dit que, à l'échéance du bail, les banques ne vendent pas le véhicule lorsque le locataire n'en veut plus. Je ne me souviens plus de la méthode que les banques utilisent pour ce débarrasser du véhicule et pour rayer le bail de leurs livres.

**M. Gibson:** Je suppose qu'elles agissent comme nous.

**Le sénateur Connolly:** Ce n'est pas le cas actuellement. Pourquoi?

**Le président:** Elles n'exploitent pas de parcs d'automobiles usagées.

**M. Jack Carmichael:** Nous non plus.

**M. Scott:** Si je comprends bien, les banques disent que, pour des raisons pratiques, il n'y a aucune valeur résiduelle car leur rémunération devra provenir exclusivement des loyers. Est-ce bien le cas?

**M. John Carmichael:** Les banques n'offrent pas aujourd'hui de bail dont les loyers constituent la seule rémunération.

**M. Scott:** Le projet de loi examine cette question.

**M. John Carmichael:** Je ne crois pas qu'elles changeraient leur régime de crédit-bail. Je pense que vous leur lancez tout simplement un défi en leur offrant ce même genre de crédit-bail dans le cadre de ce projet de loi.

**Le président:** Monsieur Carmichael, quelles que soient les dispositions du projet de loi, vous ne voulez pas insinuer qu'il n'assujettirait pas les banques et qu'elles n'accepteraient pas cet état de fait?

**M. John Carmichael:** Pas du tout. Je suis tout à fait d'accord; les banques obéiraient à la restriction que leur imposerait le projet de loi. Cependant, en ce qui concerne notamment le genre de crédit-bail qui a récemment été présenté par l'Institut canadien des comptables agréés, selon lequel le locateur est responsable du fonctionnement du matériel, et qui a quelque peu modifié nos obligations contractuelles envers les locataires, il s'agissait tout simplement de modifier nos contrats afin de se conformer à ce genre de crédit-bail. Nous avons apporté ces modifications afin de nous conformer exactement aux prescriptions de l'Institut; cependant nos activités commerciales restent les mêmes.

Ensuite, lorsque vous présentez aux banques un projet de loi leur indiquant la façon de tenir leurs livres lorsqu'il y a une valeur résiduelle de 20% ou un amortissement intégral, leurs activités ne sont pas modifiées pour autant; il ne s'agit que de la façon dont ils transigent avec les locataires. Elles seront toujours concurrentielles comme c'est le cas aujourd'hui.

**M. Gibson:** Elles devront vendre les autos usagées.

**M. John Carmichael:** Il ne fait aucun doute qu'elles s'adapteront au projet de loi.



[Text]

**The Chairman:** The reason I emphasized that was because we have had suggestions, in the course of the evidence we have heard, that the banks would just ignore any legislation that might deal with this, and even what is contained in the bill. The authority referred to was the Roylease famous letter and the statement attached to it.

Incidentally, you referred to the letter that Mr. Blenkarn wrote to Mr. Frazee of the Royal Bank and say you have enclosed a copy, but it is not attached to the brief. I do not know what questions were asked, so it would be helpful if you could supply a copy of that.

**Senator Connolly:** I think much of this depends on methods of handling, and it comes down to pretty detailed procedures. When you own a car under a lease, along with other cars in a fleet, and when that vehicle has done its job and is ready to be scrapped, you have title to the car. You have been paid for the full term of your lease.

**Mr. Gibson:** Full term is normally about the 26 to 28 months; that is not the full life of a car, by any means.

**Senator Connolly:** What then happens to that vehicle?

**Mr. Gibson:** We have to dispose of it for the lessee, and we dispose of it to get the best price in the best way we know how, which is either to a dealer by buying another car for the lessee, or we may put it through an auction system, or we may put it through a wholesale system. Through our knowledge of the business we know where we can get the best price for the car. If the price we get is better than the book value of the car, that amount is given to the lessee. If it is less than the book value of the car, then the lessee has to take that loss. We do not gain one way or the other on the sale.

**Senator Connolly:** You say this same procedure is followed by the banks in the leasing business in connection with these vehicles under 48,000 pounds.

**Mr. Gibson:** Yes.

**Senator Connolly:** They say it is not, at least that is what I understand, although I may be wrong.

**Mr. Gibson:** A lot of the cars in fleet leasing are now often sold to employees within the company, in which case we do not get that at all; we give the value of the cars and so on to the lessee. But we still have to dispose of a great many cars.

**Mr. Scott:** Mr. Gibson, when you lease a vehicle, do the terms of the lease compensate you for your full investment in the lease property?

**Mr. Gibson:** If they keep it for five or six years, we get it back, yes.

**Mr. Scott:** Because the regulations contemplate that the bank must be compensated for not less than the full investment of the bank in the leased property—which, I seem to recall,

[Traduction]

**Le président:** La raison pour laquelle j'ai insisté sur ce point est que, au cours des témoignages, certains ont souligné que les banques ne tiendraient tout simplement pas compte de toute mesure législative traitant de cette question, voire des dispositions du projet de loi. Le tout émanait de la fameuse lettre de Roylease et à la déclaration qui y était jointe.

Soit dit en passant, vous avez fait mention de la lettre que Monsieur Blenkarn a adressée à Monsieur Frazee de la Banque Royale et vous dites que vous avez joint un exemplaire de cette lettre au mémoire, ce qui n'est pas le cas. Je ne sais pas quelles questions ont été posées; il nous serait donc utile que vous nous fournissiez un exemplaire de cette lettre.

**Le sénateur Connolly:** Je pense que, dans une très grande mesure, cette question dépend de modalités passablement détaillées. Lorsque vous possédez une automobile en vertu d'un marché de crédit-bail, en même temps que d'autres automobiles faisant partie d'un parc, et que cette automobile après avoir été bien utilisée est prête à être détruite, vous avez un droit de propriété sur cette automobile. Vous avez payé pour toute la durée de votre crédit-bail.

**M. Gibson:** Le crédit-bail dure normalement de 26 à 28 mois; ce qui ne correspond absolument pas à la durée de vie utile d'une automobile.

**Le sénateur Connolly:** Qu'arrive-t-il ensuite à ce véhicule?

**M. Gibson:** Nous l'écoulons pour le locataire de façon à en tirer le meilleur prix de la meilleure façon possible à notre connaissance, soit en nous adressant à un concessionnaire pour acheter une autre automobile au locataire, soit en mettant le véhicule aux enchères ou en le revendant à un grossiste. D'après ce que nous connaissons de ce commerce, nous savons où nous pouvons obtenir le meilleur prix pour l'automobile. Si le prix que nous obtenons est supérieur à la valeur comptable de l'automobile, ce surplus va au locataire. S'il est inférieur, le locataire doit alors endosser cette perte. D'une façon ou d'une autre, nous ne gagnons rien dans cette vente.

**Le sénateur Connolly:** Selon vous, les banques ont adopté la même démarche dans le crédit-bail de véhicules de moins de 48 000 livres.

**M. Gibson:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Elles disent le contraire, du moins c'est ce que j'ai compris mais je peux faire erreur.

**M. Gibson:** A l'heure actuelle, un grand nombre d'automobiles dans le domaine du crédit-bail sont souvent vendues à des employés de la société, et en ce cas nous n'obtenons pas ce surplus; nous donnons la valeur des automobiles et la transférons au locataire. Mais nous devons toujours écouler un grand nombre de véhicules.

**M. Scott:** Monsieur Gibson, lorsque vous louez à bail un véhicule, les conditions du crédit-bail vous indemnisent-elles de votre plein investissement dans le bien loué?

**M. Gibson:** Oui, s'ils le conservent cinq ou six ans.

**M. Scott:** Étant donné que le règlement prévoit que la banque doit être indemnisée au moins de son plein investissement dans le bien loué—ce qui, il me semble, a décidé les

## [Text]

was the basis upon which the banks took the position that if the lease so provides, at the end of the term of the lease they recaptured their cost plus their return. So the necessity to market the vehicle in order to otherwise recapture their investment disappears.

**Mr. Gibson:** If they were doing that, they would be very uncompetitive. If they tried to spread the value of a \$10,000 car over 26 months, no one would touch their business.

**Mr. Scott:** Then how do you interpret subsection (1) of regulation 4 which says:

The terms of a financial lease of a bank shall provide that (a) the bank is compensated for not less than the full investment of the bank in the leased property, and (b) the bank has a reasonable rate of return over the term of the lease.

Then in subsection (2) it describes what is meant by that calculation: rental charges, tax benefits, and so on. I may have misunderstood that, but my impression is that it meant that the bank would recover its costs plus its return by way of the lease document, and thus there would be no need at the end of the period to resort to the leased vehicle in order to recover that cost.

**Senator Connolly:** The only thing that bugs me about this is that at the end of the term of the lease you still have a physical thing called a "vehicle" or "truck"; and the bank says they have no more interest in it. Who holds it? Does the lessee hold it?

**Mr. Gibson:** The bank does.

**Senator Connolly:** I know it has title to it; but who physically has possession of it?

**Mr. Gibson:** The lessee.

**Senator Connolly:** If the bank waives its right to it and signs off the ownership—

**Mr. Creighton:** That depends on the book value.

**Mr. Scott:** This was discussed when the CBA was here. I am not reliable on this, but it is my recollection that they contemplated that the lessee dispose of the vehicle. On what basis is unclear to me—whether it was on the basis that they did it as an agent for the lessor or on the basis that the lessor—

**Senator Connolly:** It may be for the bank simply to execute a transfer of the vehicle from itself to the lessee. Is that done?

**Mr. Gibson:** The lessee does not want to get involved in disposing of his car, as a rule.

**Mr. John Carmichael:** That is what this business is all about. We are fleet management professionals. I use that term by definition. Our job is, first, to lease the vehicle. It is leased over a term. The term is flexible. After 12 months they can terminate the lease at any time; and the same program is today being offered by the Bank of Montreal and the Royal Bank. At the termination of that lease, you have a depreciated value on that car. The only way that the bank can recover its full amount is on the pay-out of that vehicle, on the full amount of the original acquisition cost. Anything beyond that amount is

## [Traduction]

banques, si les conditions du crédit-bail se maintiennent, de rentrer dans leurs frais à la fin du crédit-bail en plus de retirer leur rendement. Il ne leur est donc plus nécessaire de mettre en marché le véhicule pour rentrer dans leurs mises de fonds.

**M. Gibson:** Si elles le faisaient, elles ne seraient très concurrentielles. Si elles essayaient d'étaler la valeur d'une automobile de \$10,000 sur 26 mois, personne ne s'intéresserait à leur commerce.

**M. Scott:** Comment interprétez-vous alors le paragraphe (1) du Règlement 4 qui se lit comme suit:

(1) Les conditions d'un bail financier d'une banque doivent assurer (a) que la banque reçoit une compensation non inférieure à l'investissement qu'elle a fait dans les biens loués, et (b) que la banque reçoit un rendement raisonnable à l'échéance du bail.

Plus bas, au paragraphe (2), on décrit ce qu'on entend par ce calcul: les frais de location, les avantages fiscaux, etc. Je puis faire erreur, mais j'avais l'impression que cela signifiait que la banque récupérerait ses coûts en plus d'un rendement raisonnable au moyen du contrat de crédit-bail, et qu'il ne serait pas nécessaire à la fin de la période d'écouler le véhicule loué pour qu'elle recouvre ces frais.

**Le sénateur Connolly:** Une seule chose m'inquiète à ce sujet. À l'expiration du du crédit-bail, vous restez tout de même avec des choses concrètes en main appelées «véhicules» ou «camions»; et la banque dit qu'elle ne s'intéresse plus à ces biens. Qui s'y intéresse? Le locataire?

**M. Gibson:** La banque plutôt.

**Le sénateur Connolly:** Je sais qu'elle a des droits sur ces biens, mais qui en est concrètement en possession?

**M. Gibson:** Le locataire.

**Le sénateur Connolly:** Si la banque se désiste de ses droits sur ces biens et signe un document en ce sens—

**M. Creighton:** Tous dépend de la valeur comptable.

**M. Scott:** Nous en avons discuté lorsque l'ACB a comparu ici. Sauf erreur, j'ai cru comprendre qu'elle préconisait que le locataire vende le véhicule. Je ne me souviens plus très bien des raisons invoquées. Était-ce parce qu'elle agissait à titre d'agent pour le locataire ou parce que le locataire...

**Le sénateur Connolly:** Il se peut que la banque remette simplement le véhicule au locataire. Cela se fait-il?

**M. Gibson:** Le locataire ne veut pas être mêlé à l'écoulement de son automobile, en règle générale.

**M. John Carmichael:** C'est toute la raison d'être de ce commerce. Nous sommes des professionnels de la gestion des parcs de véhicules. J'utilise ce terme pour nous définir. Notre travail consiste d'abord à louer le véhicule. Il est loué pour une certaine durée. Et cette durée est souple. Après douze mois, le locataire peut n'importe quand; mettre fin au crédit-bail et le même programme est encore offert aujourd'hui par la Banque de Montréal et la Banque Royale. À la fin de ce crédit-bail, le véhicule a subi une dépréciation. La banque ne peut donc récupérer le plein montant que sur le paiement du véhicule, sur



[Text]

their return. So let us say that you have \$2,000 book value at the end of 27 months. We would go to market and we would call five or six different used car dealers and wholesalers. This is really the most competitive part of our business, because the rates are ultra competitive. Now, if you turn around and you have a \$200 or \$300 difference in the sale of the "used", all of a sudden you are not that competitive and the other guy is far more competitive than you. So we have to sell that used car competitively. We have two people in our company who do nothing but sell used cars right across the country.

That depreciated value is the recapture of the car, and that is the lessee's responsibility to the lessor. If we sell for \$2,200, \$200 is returned to the lessee and the leasing company or lessor would recover the \$2,000 or the balance of their initial investment. That is how the open-end lease works. The banks cannot operate on any different basis than that to compete.

**Senator Connolly:** Suppose you sell it for \$1,800 instead of \$2,200.

**Mr. John Carmichael:** They would be billed \$200. There is a fair market value. Our job as fleet management professionals is to establish a realistic depreciated value at the end of a fixed term. In other words, we would talk mileage with the man: "How far are you going to drive your car in 36 months or 30 months?" If he is going to drive it 80,000 miles in that period of time, the market value of that car will be far different from the market value of a car driven 30,000 miles in the same time.

We have to establish realistic depreciations. We know what the market is doing through market guides that are published, and we try to adapt to those with our programs and formulas. That is where you would capture the difference, and it is the only feasible way that it can be done. But the responsibility is ours to sell that used car.

**The Chairman:** Mr. Gibson, we have ventured up and down and across the field in this discussion. I think we have clarified a number of points.

**Mr. Gibson:** It has been very useful.

**The Chairman:** There are some points on which we shall go back and verify the statements that have been made today.

What is the next point that you might wish to present?

**Mr. Gibson:** We have touched on a lot of points that we have here—those that we have not read out.

**The Chairman:** You can assume that we have read your brief.

**Mr. Gibson:** We talk here about the problem of the banks disposing of used cars on the west coast. In California the banks have had the right to lease cars. In the fourth paragraph

[Traduction]

le plein montant du coût d'acquisition initial. Tout ce qui excède ce montant constitue son rendement. Disons par exemple que la valeur comptable est de \$2,000 à la fin de 27 mois. Nous nous adresserions au marché et nous appellerions cinq ou six différents vendeurs de voitures usagées ou de grossistes. Il s'agit réellement de la partie la plus concurrentielle de notre commerce, parce que les taux sont extrêmement concurrentiels. Or, si après coup vous constatez une différence de \$200 ou \$300 dans la vente de la voiture «usagée», vous réalisez soudainement que vous n'êtes pas concurrentiel et qu'un autre l'est beaucoup plus que vous. Il faut donc vendre cette automobile usagée de façon très concurrentielle. Nous avons deux-employés dans notre société qui ne font que vendre des voitures usagées dans tout le pays.

Cette dépréciation est la reprise de la voiture et elle est la responsabilité du locataire vis-à-vis le locateur. Si nous vendons la voiture à \$2,200, la somme de \$200 revient au locataire et la société de crédit-bail ou le locateur recouvrent les \$2,000, soit le reste de leur investissement initial. C'est de cette façon que fonctionne le crédit-bail à capital variable. Les banques doivent y adhérer si elles veulent être concurrentielles.

**Le sénateur Connolly:** Supposez que vous le vendez \$1,800 au lieu de \$2,200.

**M. John Carmichael:** Leur facture serait de \$200. C'est une juste valeur marchande. Nous les professionnels de la gestion de parcs automobiles, devons fixer une juste valeur résiduelle à la fin d'un terme donné. Autrement dit, nous parlerions kilométrage avec l'intéressé, nous lui demanderions combien de milles il entend faire au cours des 30 ou 36 mois qui viennent. S'il prévoit rouler 80,000 milles, la valeur marchande de sa voiture sera bien différente de celle d'une autre qui n'aura roulé que 30,000 milles pendant la même période.

Nous devons donc établir une juste valeur résiduelle qui tienne compte de la dépréciation. Nous connaissons le marché grâce aux guides qui sont publiés sur la question et nous essayons d'y faire correspondre nos programmes et formules. C'est ainsi qu'on peut établir la différence, c'est d'ailleurs la seule façon d'y parvenir. Mais c'est à nous que revient la tâche de vendre cette voiture d'occasion.

**Le président:** M. Gibson, nous avons touché pas mal d'aspects au cours de cet entretien, et je pense que nous en avons éclaircis un certain nombre.

**M. Gibson:** Ces échanges ont en effet été très utiles.

**Le président:** Nous reviendrons sur certains points et vérifierons le bien-fondé des déclarations qui ont été faites aujourd'hui.

Quel est l'autre aspect sur lequel vous aimeriez vous prononcer.

**M. Gibson:** Nous avons abordé bon nombre de questions qui sont ici exposées, celle que nous n'avons pas encore soulevées.

**Le président:** Soyez assuré que nous avons lu votre mémoire.

**M. Gibson:** Nous parlons ici du problème des banques qui revendent des voitures d'occasion sur la côte Ouest. En Californie, les banques ont le droit de consentir du crédit-bail



[Text]

of our brief, on page 3, we refer to the automotive industry being in trouble. We say:

The automotive industry—including parts manufacturers, tire manufacturers, the steel industry, the plastics industry, etc. etc.—is in a chaotic condition. Ottawa and Ontario have just signed an agreement to loan Chrysler \$200 million and hope they survive. Ford is losing money and GM's earnings are drastically reduced. Several hundred thousand people in the automotive and related industries are unemployed and many car dealers have their backs to the wall.

**The Chairman:** But people are still buying cars.

**Mr. Gibson:** But not to the same degree. We go on to say:

Is this any time to allow the Canadian banks to enter the fleet vehicle business where they would have to become involved in buying and selling cars and trucks? With their lack of knowledge they could quickly disrupt, with serious consequences, the whole used car business.

Enclosed in this submission is a May 12, 1980, copy of *The Insider*—a U.S. weekly newsletter re car rental/leasing (Exhibit III). On page 2 under the heading WEST COAST LEASING BANKS PLAGUED WITH PROBLEMS? it points out the problems associated with disposing of used cars by California banks, who have been in car leasing for about the past 10 years, and who have displayed the lack of the necessary knowledge to properly dispose of large numbers of used cars.

A growing number of sources report that, rumour is, west coast banks are facing many problems and uncertainties in the leasing market.

**Senator Connolly:** Has that been true in Canada?

**Mr. Gibson:** Not to the same degree, because they have not been into leasing to a large degree yet.

**Senator Connolly:** On page 2 of your brief you say:

In Canada, The Bank of Montreal and The Royal Bank of Canada have both been extremely active in vehicle leasing in spite of the new Bank Act not having been passed.

Have you any information on what, in fact, the banks have done as those leases have been expiring? How do they get rid of the cars?

**The Chairman:** We are going to go back to gather, or confirm, or find out, if there is any difference in the way we think they do that. There is nothing better than a direct statement in that regard.

**Senator Connolly:** We have to do that, but these gentlemen have said that the banks must engage in this. Have they any evidence to the effect that they are doing it, as are the banks in California?

[Traduction]

portant sur des voitures. Au quatrième paragraphe de notre mémoire, à la page 4, nous mentionnons le fait que l'industrie automobile connaît des difficultés:

L'industrie automobile, y compris les manufacturiers de pièces de pneus, l'industrie de l'acier, et produits plastiques, est dans un état chaotique. Ottawa et l'Ontario viennent tout juste de signer un accord de prêt à Chrysler pour \$200 millions et espèrent qu'elle survivra. Ford perd de l'argent et les profits de GM sont réduits de façon appréciable. Plusieurs centaines de milliers de gens de l'industrie de l'automobile et des industries connexes sont en chômage et de nombreux concessionnaires sont dans de mauvais draps.

**Le président:** Mais les gens continuent d'acheter des voitures.

**M. Gibson:** Pas autant qu'avant. Nous poursuivons:

Est-ce le temps de permettre aux banques canadiennes d'entrer dans le secteur de la location de parcs-automobiles, de s'engager dans l'achat et la vente de voitures et camions? Comme elles manquent d'expertise, elles pourraient rapidement causer la rupture, avec de sérieuses conséquences, du marché de la revente des véhicules d'occasion.

A ce mémoire est jointe une copie datée du 12 mai 1980 de «Insider» une lettre d'information hebdomadaire américaine, relative à l'industrie de la location de véhicules. Elle porte sur les problèmes liés à la revente et à l'écoulement de véhicules d'occasion par les banques de Californie qui sont dans le secteur de la location-bail de véhicules depuis les 10 dernières années, (et qui ont accusé un manque de savoir-faire dans le domaine). Voir page 2 sous l'entête WEST COAST LEASING BANKS PLAGUED WITH PROBLEMS? (U.S.)

Un nombre croissant de sources rapportent que les banques de la côte ouest semblent faire face à de nombreux problèmes et incertitudes dans le domaine de la location de véhicules.

**Le sénateur Connolly:** En est-il de même au Canada?

**M. Gibson:** Pas dans la même mesure, parce que le crédit-bail n'est pas aussi important.

**Le sénateur Connolly:** A la page 3 de votre mémoire, vous dites:

Au Canada, la Banque de Montréal et la Banque Royale du Canada sont toutes deux activement engagées dans la location de véhicules même si la nouvelle Loi sur les Banques n'est pas encore adoptée.

Avez-vous des renseignements sur ce qu'ont fait les banques à l'expiration de ces baux? Comment ont-elles écoulé ces voitures?

**Le président:** Revenons en arrière pour voir si nous comprenons de la même façon comment elles s'y prennent. Rien de mieux que d'obtenir des renseignements de première main à cet égard.

**Le sénateur Connolly:** Il le faut, mais ces messieurs ont dit que les banques doivent s'engager dans ce domaine. Ont-ils des éléments qui le montrent, comme dans le cas des banques de Californie?

[Text]

**Mr. Gibson:** From our figures, we think that the Bank of Montreal's leasing company, Canadian Vehicle Leasing, is now leasing about 6,000 vehicles. In order to satisfy their clients, they have to dispose of some of those vehicles each year.

**The Chairman:** That is an assumption which may be correct, but let us get the facts of the matter.

**Senator Barrow:** They have only been in the leasing business for the past—

**The Chairman:** Not more than three or four years.

**Mr. Creighton:** Canadian Vehicle Leasing has been in it for longer than that.

**The Chairman:** We are not talking about that. We are talking about how long the banks have been involved in that business.

**Mr. Creighton:** That is the bank's subsidiary. It was originally 50 per cent owned by the Bank of Montreal and 50 per cent owned by U.S. Fleet Leasing. However, two years ago the Bank of Montreal acquired the other 50 per cent. So, it is now a 100 per cent subsidiary. They have been in it for about 10 years.

**Senator Connolly:** You must have some indication as to how successfully the banks are doing in this business of disposing of the residual value after the lease expires.

**Mr. John Carmichael:** Roylease has not been involved in the industry long enough to run into this situation. They have been actively involved in the business for the past year and a half.

**Senator Connolly:** So the leases are still in existence?

**Mr. John Carmichael:** Yes. The reason we are losing accounts to Roylease is strictly because of the fact that the dollar value is too low. Apart from that, we have not run into a disposal situation with the Royal Bank yet. Canadian Vehicle Leasing is the only other example. We could acquire information for you and get that to you.

**The Chairman:** It would have value because we could offset it against the information we get from the banks. I would rather do that than speculate or make assumptions.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, in the Royal Bank's letter, which is in the brief to members of Parliament, there is a statement that they only bought the shares on April 1, 1977. So there is evidence that the bank itself has only been in the business for three years.

**Mr. John Carmichael:** The company was operating before that.

**Senator McIlraith:** Canadian Pacific Investments was operating before that.

**Mr. Creighton:** They were not involved in vehicle leasing. The example given was Canadian Vehicle Leasing, which was partially owned by the Bank of Montreal 10 years ago. Through this associated company, the Bank of Montreal has had experience in the business for about 10 years.

[Traduction]

**M. Gibson:** D'après les données que nous avons en main, nous pensons que la société de crédit-bail de la banque de Montréal, *Canadian Vehicle Leasing* cède maintenant à bail environ 6,000 véhicules. Pour donner satisfaction à ses clients, elle doit chaque année se défaire de certains de ces véhicules.

**Le président:** C'est une supposition qui peut s'avérer juste, mais il faut obtenir les faits réels.

**Le sénateur Barrow:** Elle ne s'occupe de crédit-bail que depuis...

**Le président:** Pas plus que trois ou quatre ans.

**M. Creighton:** La Canadian Vehicle Leasing elle s'en occupe depuis plus longtemps.

**Le président:** Il n'est pas question de cela. Il s'agit de savoir depuis quand les banques s'occupent de ces affaires.

**M. Creighton:** C'est une filiale de la banque. Elle était originellement détenue à 50 pour cent par la banque de Montréal et à 50 pour cent par la U.S. Fleet Leasing. Toutefois, il y a deux ans, la Banque de Montréal a fait l'acquisition des actions de son associée. Elle est maintenant une filiale détenue à part entière qui s'occupe de crédit-bail depuis environ dix ans.

**Le sénateur Connolly:** Vous devez bien savoir si les banques réussissent bien à liquider la valeur résiduelle à l'expiration du bail.

**M. John Carmichael:** La Roylease est active dans ce secteur depuis trop peu de temps pour avoir eu à régler ces problèmes. Elle s'y est activement engagée depuis un an et demi.

**Le sénateur Connolly:** Les baux sont donc toujours valides?

**M. John Carmichael:** En effet. Si nous cédon des clients à la Roylease c'est uniquement parce que le dollar est trop dévalué. Cela étant dit, nous n'avons pas encore eu à parler de liquidation avec la Banque Royale. La Canadian Vehicle Leasing est le seul autre exemple. Nous pourrions obtenir des renseignements pour vous et vous les transmettre.

**Le président:** Ce serait bien. Nous pourrions les comparer à ceux que nous fournissent les banques et cela vaudrait mieux que de s'en tenir à des suppositions.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, dans la lettre que la Banque Royale adresse aux députés, et qui figure dans le mémoire, on affirme qu'elle n'a acheté ses actions que le 1<sup>er</sup> avril 1977. C'est donc une preuve que la banque elle-même ne s'est lancée dans cette entreprise qu'il y a trois ans.

**M. John Carmichael:** La société était déjà en exploitation.

**Le sénateur McIlraith:** La Canadian Pacific Investments fonctionnait effectivement avant cela.

**M. Creighton:** Elle ne s'occupait pas de crédit-bail portant sur des véhicules. L'exemple fourni était celui de la Canadian Vehicle Leasing, qui appartenait en partie à la Banque de Montréal, il y a dix ans. C'est par l'intermédiaire de cette société que la Banque de Montréal a acquis de l'expérience dans ce domaine au cours des dix dernières années environ.



[Text]

**Senator McIlraith:** But not the Royal Bank.

**Mr. Creighton:** That is right.

**Mr. John Carmichael:** If I could offer one further point. As recently as yesterday, I was talking with a gentleman from California by the name of Bob Dameron, who is president of the Independent Vehicle Lessors Association of California. They have recently acquired the support of the National Automobile Dealers Association which is some 20,000 members strong, as well as parts manufacturers, and in a year's time they will be vying for the total exclusion of banks from the leasing industry. They have suggested that the banks have totally disrupted their industry. They will supply all the information we need to show what it has done to the industry in California, and in a year's time this will come up in California and subsequently will come up across the United States. As far as the American banks are concerned, this is going to be a heavily contested issue right across the United States in the next year and a half or two years.

**The Chairman:** They have a situation in the United States whereby they have state banks and federal banks. Some of the banks are operating federally and some are operating state wide. There are also many Canadian banks operating in California. However, we have that on the record.

**Mr. John Carmichael:** May I make a further comment, Mr. Chairman?

**The Chairman:** I want to make a statement first.

Honourable senators, I am committed to leave at this time for an appointment which I could not deal with otherwise than to attend. I have asked Senator Barrow, who is the deputy chairman, to take over the chair. I say that simply so that you understand the reason why I vacate the Chair at this time. I leave you in the good hands of Senator Barrow.

**Senator Barrow:** You will still be with us in spirit anyway, Mr. Chairman.

**Senator A. Irvine Barrow** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**Senator Connolly:** Before we consider another point, some of my colleagues have drawn attention to questions which were asked on Thursday, May 15, 1980 during the meeting of the committee with the Canadian Banker's Association. The reference is Thursday, May 15, 1980, page 3:14. While there were other questions asked by Senator Buckwold and others, I shall restrict myself to one or two which I asked. It is just for clarification, and I say that to the witnesses.

Mr. D. A. Lewis apparently was answering the questions. He is the senior vice-president, Canadian Imperial Bank of Commerce. I shall restrict myself to the end of the process. I asked Mr. Lewis the following:

**Senator Connolly:** At the end of a lease, at the end of a month, a year or two years, presumably the pay-out has not been made and there is a residual value there. What

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Mais pas la Banque Royale.

**M. Creighton:** C'est exact.

**M. John Carmichael:** Je voudrais ajouter quelque chose, avec votre permission. Je parlais hier avec Bob Dameron, originaire de la Californie, qui est président de la Independent Vehicle Lessors Association de Californie. Son association a récemment acquis l'appui de la National Automobile Dealers Association qui compte environ 20 000 membres ainsi que des fabricants de pièces détachées et, dans un an, ils essaieront d'exclure les banques de l'industrie du crédit-bail. Ils affirment que leur entrée sur le marché du crédit-bail a complètement perturbé celui-ci. Ils fourniront tous les renseignements dont nous avons besoin pour démontrer quel point elles ont perturbé à l'industrie californienne et dans un an, ils se seront organisés en Californie et s'apprêteront à faire la même chose sur l'ensemble du marché américain. En ce qui concerne les banques américaines, ce problème risque de devenir très pressant sur tout le territoire américain dans un an et demi ou deux ans.

**Le président:** Il faut dire que les États-Unis possèdent des banques relevant des États et des banques relevant du fédéral. Certaines banques effectuent leurs opérations bancaires à l'échelon fédéral et d'autres à l'échelle de l'État. Il y a également de nombreuses banques canadiennes implantées en Californie, mais nous l'avons déjà dit.

**M. John Carmichael:** Puis-je faire un autre commentaire, monsieur le président?

**Le président:** Permettez-moi de faire une remarque d'abord.

Honorables sénateurs, j'ai un rendez-vous auquel je ne peux me soustraire et j'ai demandé au sénateur Barrow, qui est vice-président, de présider la séance. Je vous dis ceci pour que vous compreniez pourquoi je m'en vais. Je vous laisse entre les mains du sénateur Barrow.

**Le sénateur Barrow:** De toute façon vous serez avec nous en pensée, monsieur le président.

**Le sénateur A. Irvine Barrow** (*vice-président*) préside la séance.

**Le sénateur Connolly:** Avant de poursuivre cette discussion, certains de mes collègues ont parlé des questions qui ont été posées le jeudi 15 mai 1980, lors de la séance du comité au cours de laquelle des représentants de l'Association des banquiers canadiens comparaissaient devant nous. Il s'agit de la séance du jeudi 15 mai 1980, page 3:14. Bien que d'autres questions furent posées par le sénateur Buckwold et d'autres, je ne mentionnerai que les questions que j'ai posées. C'est uniquement pour clarifier certains points, et je dis ceci à l'intention des témoins.

C'est M. D. A. Lewis qui répondait aux questions. Il est vice-président principal de la Banque Canadienne Impériale de Commerce. Je ne mentionnerai que la fin de l'entretien. J'avais posé à M. Lewis la question suivante:

**Le sénateur Connolly:** A la fin du contrat, après un mois, un an ou deux ans, la voiture n'est pas entièrement



[Text]

are the mechanics when the bank is confronted by that situation, when the lease is at an end?

**Mr. D. A. Lewis:** It is akin to a term loan with a balloon payment at the end.

**Senator Connolly:** What happens to the car or truck?

**Mr. D. A. Lewis:** In 99 per cent of the cases, the lessee, the company in the case of a fleet, will dispose of the car through a dealer; it will pay out the bank the residual value that was imputed in the lease, and it will make a profit or loss depending on what it actually realizes on the sale of the vehicle.

**Senator Connolly:** Is that a matter of contract? He is not the owner of the car; he is the lessee. He takes the lease car to the dealer and says, "Dispose of this." I know he has a responsibility to pay off the bank, but is he entitled to dispose of that car in that way? He is only a lessee.

**Mr. D. A. Lewis:** Well, senator, I am on shaky ground as to how this works, technically. The effect of the transaction is that the lessee buys the car from the bank at the end of the lease period for the imputed price that was built into the lease, and then disposes of it.

**Senator Buckwold:** Who takes the risk?

**Mr. D. A. Lewis:** The lessee has all the risk.

That is the evidence that we have heard. What the Canadian Banker's Association have told us is that they do not sell the car. Perhaps they transfer the car to the lessee, I don't know, but do you have any comment on that passage?

**Mr. Gibson:** That is not the way we do business, and I do not think the banks could possibly do business that way. We own the car. That is part of our service to the lessee. The lessee does not want to get into the disposal of used cars; the lessee does not have any knowledge of that. It is part of our responsibility to get the lessee the best possible price on the disposal of the used car. In some cases, the lessee may sell some of the fleet to its employees; some may be sold to dealers; and some may be sold on the wholesale market or at auto auctions.

**Senator Connolly:** Are you saying that while the banks, because they have only been in the leasing business for such a short time, have not yet developed the experience, ultimately they will have to do exactly what you are doing? Is that your argument?

**Mr. Gibson:** The banks have to do what we are doing, and they have the experience. Roylease has the experience, because they hired people from our company who know what we do. The Bank of Montreal, having bought a company that was already in the leasing business, has been doing this for several years, so certainly they are aware of what has to happen.

[Traduction]

payée et il existe une valeur résiduelle. Comment cela se passe-t-il exactement?

**M. D. A. Lewis:** C'est un peu comme lorsqu'il y a un prêt à échéance avec versement global à la fin.

**Le sénateur Connolly:** Que devient la voiture ou le camion?

**M. D. A. Lewis:** Dans 99 p. 100 des cas, le client, la compagnie s'il s'agit d'un parc de voitures, vendra la voiture par l'intermédiaire d'un marchand; elle paiera ensuite à la banque la valeur résiduelle inscrite au contrat, et ce sera un bénéfice ou une perte selon ce que la vente du véhicule aura rapporté.

**Le sénateur Connolly:** Est ce bien prévu au contrat? Le client n'est pas propriétaire; il en est simplement le locataire. C'est-à-dire qu'il va voir le marchand, lui donne la voiture et lui dit: «Vendez-la». Je sais qu'il est tenu de rembourser la banque, mais peut-il disposer ainsi de la voiture? Il n'est que locataire.

**M. D. A. Lewis:** C'est que, sénateur, je ne sais trop, en fait, comment les choses se passent exactement. En vertu de la transaction, le client achète la voiture de la banque, à la fin du contrat de crédit-bail, au prix stipulé dans le contrat, et il en dispose ensuite à son gré.

**Le sénateur Buckwold:** Qui court le risque?

**M. D. A. Lewis:** Le locataire, intégralement.

Voilà ce que nous a dit M. Lewis. En fait, l'Association des banquiers canadiens nous a déclaré que la voiture n'était pas vendue. Elle est peut-être cédée au preneur à bail, je ne sais pas, mais pouvez-vous nous donner votre avis à cet égard?

**M. Gibson:** Ce n'est pas de cette façon que nous faisons des affaires et je ne crois pas mon plus que les banques puissent procéder de la sorte. L'automobile nous appartient et cela constitue une partie du service que nous offrons au locataire. Ce dernier ne veut pas avoir à s'occuper de vendre des voitures d'occasion. Il ne s'y connaît pas du tout en la matière. Nous avons en outre la responsabilité d'obtenir pour le locataire le meilleur prix possible pour son véhicule. Il peut arriver dans certains cas, que le locataire vende une partie de son parc à ses employés; certains véhicules peuvent être vendus à des concessionnaires ou à des marchands de gros, ou encore être liquidés sur le marché des enchères.

**Le sénateur Connolly:** Voulez-vous dire alors que même si les banques, qui ne s'intéressent au crédit-bail que depuis bien peu de temps, n'ont pas encore acquis d'expérience, elles devront finalement suivre votre exemple?

**M. Gibson:** Les banques doivent suivre notre exemple et elles ont de l'expérience en la matière. C'est le cas de Roylease qui a embauché de nos anciens employés qui connaissent bien nos méthodes. La Banque de Montréal a acheté une société qui pratiquait déjà le crédit-bail et intervient donc sur ce marché depuis plusieurs années, de sorte qu'elle est certes au courant de ce qui s'y produira.

[Text]

**Senator Connolly:** What the banks tell us is at variance with what you say you do. There is a conflict, and it creates a problem for us.

**Mr. Creighton:** Senator Connolly, I believe that Mr. Lewis, in his reply to your question, stated that he was on shaky ground.

**Senator Connolly:** Yes, on the question of the technicalities at the end as to whether the lessee has title to the car and then can dispose of it. The shaky ground, I think, related to the mechanics of that, or at least that is the way I interpreted it.

**Mr. Jack Carmichael:** The price increases we have endured over the past 10 years on new automobiles have impacted on used vehicles and, thus, used leased vehicles. As a result of that, the depreciation accumulated in the account of the lessee has resulted in an overage at the time the car comes off the lease, thereby making it attractive for the client to purchase that car and dispose of it to his employees. That may be relevant to what Mr. Lewis said.

**Senator Smith (Colchester):** Dealing with the book value, do you establish that according to some formula that is worked out by you?

**Mr. Jack Carmichael:** That is pre-established with the client at the time of the agreement.

**Senator Smith (Colchester):** The depreciation rate, I suppose, is subject to variation, depending on the anticipated use of the car.

**Mr. Jack Carmichael:** That would normally change in relation to the term of the use of the car—in other words, whether it is 24 months, 28 months or 36 months.

**Senator Smith (Colchester):** Is that a uniform formula throughout the industry?

**Mr. Jack Carmichael:** I think we all arrive at that based on our own attitudes. Location in the country means a great deal.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, we are a little pressed for time and there are one or two other points which Mr. Gibson wishes to raise, so I would ask him to put them on the record now.

**Mr. Gibson:** Thank you, Mr. Chairman. On page 3 of our brief, paragraph 3, we state:

On page 2 of his letter, Mr. Frazee says "Canadian banks have demonstrated beyond question that if they are allowed to compete freely in Canada's credit market, the Canadian public will gain in the end with better service at much lower cost." The contradiction arises on Page 5 of the Roylease brief (Exhibit IV) when they say "It (fleet leasing) is not an industry which will ever likely be taken over by small businessmen because rate competition is keen and profit margins are slim."

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Les banques tiennent pourtant des propos différents des nôtres. Il y a conflit et cela nous crée un problème.

**M. Creighton:** Sénateur Connolly, je crois que M. Lewis, dans sa réponse à votre question, a déclaré qu'il se trouvait assis entre deux chaises.

**Le sénateur Connolly:** Oui, pour ce qui concerne les points de détail, à savoir si le locataire a un droit sur la voiture et peut disposer de celle-ci. Je crois qu'il voulait alors parler des subtilités de cette démarche; du moins, telle est mon interprétation.

**M. Jack Carmichael:** Les hausses de prix que nous avons connues au cours des dix dernières années sur les voitures neuves se sont répercutées sur les voitures d'occasion et, par conséquent, sur les voitures d'occasion prises à bail. Ainsi, la dépréciation fait que la voiture est surannée à l'échéance du contrat, de sorte que l'achat de l'automobile représente beaucoup plus d'attraits pour le locataire, qui peut la revendre à ses employés. Cela se rattache peut-être à ce qu'a dit M. Lewis.

**Le sénateur Smith (Colchester):** En ce qui concerne la valeur comptable, la fixez-vous en fonction d'une quelconque formule que vous avez mise au point?

**M. Jack Carmichael:** Ce prix est fixé avec le client au moment de la signature du contrat.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Le taux de dépréciation peut varier, je suppose, en fonction de l'utilisation prévue du véhicule.

**M. Jack Carmichael:** Ce taux changerait normalement en fonction de la durée d'utilisation du véhicule, autrement dit, selon qu'elle porte sur 24, 28 ou 36 mois.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Cette formule est-elle uniforme? appliquée dans l'ensemble de l'industrie?

**M. Jack Carmichael:** Je crois que la fixation de cette formule dépend de l'attitude de chacun. Le crédit-bail représente un vaste marché au Canada.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, le temps nous presse un peu et comme M. Gibson aurait un ou deux autres points à soulever, j'aimerais qu'il le fasse maintenant.

**M. Gibson:** Merci, monsieur le président. A la page 3 de notre mémoire, au paragraphe 3, nous déclarons ce qui suit:

En page 2 de sa lettre, M. Frazee déclare: «Les banques canadiennes ont montré hors de tout doute que si on leur permettait de soutenir librement la concurrence sur le marché du crédit au Canada, le public canadien n'en sortirait que gagnant, puisque le service offert serait meilleur et coûterait beaucoup moins cher.» La contradiction apparaît en page 5 (Annexe IV) du mémoire de Roylease quand cette société allègue: «Celle-ci (location de parc-automobiles) n'est pas une industrie qui risque un jour d'être dominée par de petites entreprises parce que la concurrence des taux est constante et les marges de profit négligeables.»



## [Text]

If the rate competition is keen and the profit margins are slim, how can banks provide even better service at much lower cost?

It is our feeling that it is because of their access to lower cost money, thereby creating unfair competition.

Does anyone wish to comment any further?

**Mr. Creighton:** If I may add to that, the asset-to-deposit ratios that the banks enjoy are different from the debt-equity ratios on which they are prepared to lend us money. They can therefore exert control over our rate structure and, hence, our profitability.

We mentioned earlier that the near-banks, the U.S. banks, have in fact given us better terms in relation to our debt-equity ratio, as well as lower rates.

One question I would like to raise is the question of whether or not the banks are in the leasing business already. I was in Calgary yesterday and had occasion to speak to our manager who is in charge of our Canadian National Railways account, which is a major account, and he informed me that the Roylease people have approached the CNR and have told them that while they are not officially in the business as of now, they expect to be in the business shortly, and that whatever rates Canaplan or City National or PHH, or any other company charges, their rates would be considerably lower.

How can we expect to compete with the banks when their asset-to-deposit ratio is different; when they can lend us money according to debt-equity ratios in our companies which they prescribe? It is completely unfair.

As to the competition from U.S. companies, we are happy to compete against U.S. companies or any other foreign-owned company, the reason being that we are all playing by the same rules. The same constraints that apply to us apply to them. However, if this bill is passed in its present form, it would change the ground rules for a very major participant in the industry, and I can see no result but that the Canadian independent companies will be knocked out, with only the larger American companies and the Canadian chartered banks remaining. In a young country like Canada, I think it would be a fundamental error to do anything that would contribute to knocking out the private sector entrepreneur.

**Mr. Jack Carmichael:** Mr. Chairman, I had occasion to visit California in February of 1979, and I can tell you that the market in California is chaotic for private and dealer lessors, with the result that there is now a group banding together to eliminate all banks from leasing in the United States. That group is sponsored by the NADA, the National Automobile Dealers' Association. The banks' participation in the California marketplace resulted in chaos in the used car market. The banks had built up inventories, had reduced the price of inventories, sold them as distressed merchandise, and thus not

## [Traduction]

Si la concurrence des taux est constante et les marges de profit négligeables, comment les banques pourraient-elles offrir un meilleur service à un coût moindre? (Concurrence non équitable à cause de l'accès à des loyers d'argent moins élevés.)

A notre avis, c'est de cet accès à des coûts moindres que découle la concurrence déloyale.

Quelqu'un a-t-il d'autres commentaires?

**M. Creighton:** Permettez-moi d'ajouter ceci: les rapports actifs-dépôts dont jouissent les banques diffèrent des ratios de solvabilité sur lesquels celles-ci se fondent pour accorder des prêts. Elles peuvent donc exercer un contrôle sur notre structure tarifaire et, partant, sur notre rentabilité.

Nous avons mentionné plus tôt que les quasi-banques, les banques américaines, nous avaient de fait accordé des taux inférieurs aussi que de meilleures conditions pour ce qui concerne notre ratio de solvabilité.

J'aimerais maintenant que vous me disiez si les banques soutiennent déjà la concurrence sur le marché du crédit-bail. J'étais à Calgary hier et j'ai eu l'occasion de parler à notre directeur qui est chargé de notre compte des chemins de fer nationaux du Canada, un compte important; il m'informait que la société Roylease avait communiqué avec le CN afin de lui faire savoir que bien qu'elle n'était pas officiellement en affaires pour l'instant, elle espérait s'y trouver très bientôt, et que quels que soient les taux exigés par Canaplan, City National Leasing Ltd. PHH ou toute autre société, ses taux y seraient de loin inférieurs.

Comment pouvons-nous nous attendre à concurrencer les banques qui ont un coefficient actif-dépôts différent et qui peuvent nous prêter de l'argent d'après les ratios de solvabilité de nos entreprises que les banques ont elles-mêmes prescrits? C'est complètement injuste.

Quant aux entreprises américaines, nous sommes heureux de leur faire concurrence ainsi qu'à toutes les autres entreprises étrangères, étant donné que nous respectons tous les mêmes règles du jeu. Les mêmes contraintes s'appliquent pour nous et pour elles. Mais si ce bill était adopté sous sa forme actuelle, il modifierait les règles de base de l'un des participants prédominants dans l'industrie, ce qui aurait pour seul résultat, à mon avis, d'éliminer les entreprises canadiennes indépendantes au profit des sociétés américaines plus importantes et des autres banques canadiennes à charte. Dans un pays jeune comme le Canada, je crois que ce serait une erreur fondamentale de faire quoi que se soit qui contribuerait à abattre l'entrepreneur du secteur privé.

**M. Jack Carmichael:** Monsieur le président, j'ai eu l'occasion de visiter la Californie en février 1979, et je peux vous dire que dans cet État, les bailleurs indépendants et intermédiaires ont à faire face à un marché chaotique, à tel point qu'un groupe qui est maintenant en voie de formation s'est fixé comme objectif d'écarter toutes les banques des opérations de crédit-bail aux États-Unis. L'organisme moteur de ce groupe est la NADA, la *National Automobile Dealers Association*. L'entrée des banques sur le marché de la Californie a eu pour effet de semer le chaos dans le marché des voitures



[Text]

acted in the public interest for those who are trading cars. The banks were setting the used car price levels, thereby causing chaotic trading, distress selling, and so on.

I think it would be extremely dangerous to broaden the base of a bank's operations to include our industry. If the base is so broadened, what next do they enter? I say to you, as representatives of the Government of Canada, that I do not wish to be legislated out of my business—a business I spent a lifetime building up.

**Senator McIlraith:** Are you gentlemen still appearing before the House of Commons committee, or has it concluded its hearings?

**Mr. Gibson:** We attended a hearing with them last week. We offered to go back, but have not been invited.

**Senator McIlraith:** So far as you know, they are finished?

**Mr. Gibson:** Yes.

**Senator Connolly:** Did you have this point of conflict, that we raised earlier, between yourselves and the banks with respect to the residual value? Did they push you on that matter?

**Mr. Gibson:** Not as well.

**Senator Connolly:** They did not raise that question?

**Mr. Gibson:** No.

**Mr. John Carmichael:** We could only present so much evidence in a short period of time, and we tried to cover the basics, but we may have missed some important subjects.

**The Deputy Chairman:** Gentlemen, thank you very much.

*The committee proceeded to the consideration of other business*

[Traduction]

d'occasion. Les banques avaient accumulé des stocks, avaient réduit les prix et vendaient les voitures à perte, elles n'ont donc pas agi dans l'intérêt du public à l'égard des marchands d'automobiles. C'étaient les banques qui fixaient les prix des voitures d'occasion, semant ainsi le désordre dans des opérations d'achat et de vente, provoquant des ventes de liquidation et ainsi de suite.

Je crois qu'il serait extrêmement dangereux d'élargir encore la base d'opérations d'une banque de manière à y inclure notre industrie. Si leur emprise est étendue, dans quel nouveau secteur vont-elles encore se lancer? Je vous le répète, à vous qui êtes des représentants du gouvernement du Canada: je ne souhaite pas du tout qu'une loi me force à fermer un commerce que j'ai passé ma vie à établir.

**Le sénateur McIlraith:** Messieurs, comparez-vous également devant le comité de la Chambre des communes, ou celui-ci a-t-il terminé ses audiences?

**M. Gibson:** Nous avons participé à une de ses séances la semaine dernière et nous nous sommes dits prêts à revenir, mais nous n'avons pas été invités à le faire.

**Le sénateur McIlraith:** En autant que vous le sachiez, donc, le Comité a terminé ses travaux?

**M. Gibson:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** A-t-il été question de ce conflit, dont nous avons parlé antérieurement, qui existe entre vous-mêmes et les banques à propos de la valeur résiduelle? Vous ont-ils amené sur ce terrain?

**M. Gibson:** Ils n'ont pas vraiment réussi.

**Le sénateur Connolly:** Ils n'ont pas soulevé cette question?

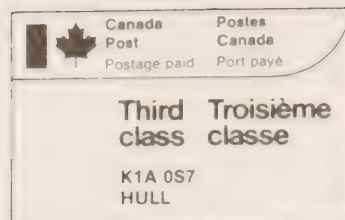
**M. Gibson:** Non.

**M. John Carmichael:** Nous avons dû limiter notre témoignage en raison du peu de temps qui nous était alloué et avons cherché à présenter l'essentiel; il se peut que nous ayons omis certaines questions importantes.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, messieurs.

Le comité entreprend l'étude d'autres questions.





*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Canadian Automobile Leasing Association*

Mr. John (Jack) B. W. Carmichael, President;  
Mr. Edward H. Gibson, Chairman;

Mr. John B. W. Carmichael Jr., Member;  
Mr. Douglas C. Creighton, Member.

### *Canadian Automotive Leasing Association*

M. John (Jack) B. W. Carmichael, président;  
M. Edward H. Gibson, président du Conseil d'adminis-  
tration;

M. John B. W. Carmichael Jr., membre;  
M. Douglas C. Creighton, membre.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable A. IRVINE BARROW  
*Deputy Chairman*

---

*Président:*

L'honorable A. IRVINE BARROW  
*Vice-président*

---

Thursday, June 5, 1980

Le jeudi 5 juin 1980

Issue No. 8

Fascicule n° 8

**Fourth Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-12  
"An Act respecting bankruptcy  
and insolvency".

---

**Quatrième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-12,  
«Loi concernant la faillite  
et l'insolvabilité».

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate  
April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-12, intituled:  
“An Act respecting bankruptcy and insolvency”, in  
advance of the said Bill coming before the Senate, or any  
matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-12, intitulé: «Loi concernant la faillite et l'insolvabilité», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 5, 1980  
(11)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:30 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-12—"An Act respecting bankruptcy and insolvency".

*Present:* The Honourable Senators Barrow (*Deputy Chairman*), Beaubien, Buckwold, Connolly, Flynn, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Molson, Smith (*Colchester*), and Walker. (12)

*In Attendance:* The following members of the advisory staff:

Mr. David Baird;  
Mr. Melvin C. Zwaig.

*Witnesses:*

*Labourers' International Union of North America, Local 183:*

Raymond Koskie, Q.C., Counsel;  
Mr. Mark Zigler, Counsel;  
Mr. Tom Connolly, Recording Secretary, Local 183;  
Mr. Lou Castaldo, Assistant Business Manager, Local 183.

*Wholesale Salesmen's Association of Canada and Commercial Travellers Association of Canada*

*On behalf of the Wholesale Salesmen:*

Mr. Leon Deskin, Executive Director;  
A. Zaitlin, Q.C., Counsel.

*On behalf of the Commercial Travellers:*

Mr. Terry Ruffel, General Manager and Secretary;  
Mr. Duncan Finlayson, Q.C., Counsel;  
Mr. Abe Schwartz, Chairman, Committee (Government Relations).

The Committee proceeded to the examination of the witnesses assisted therein by Messrs. Zwaig and Baird.

At 1:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 5 JUIN 1980  
(11)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-12, «Loi concernant la faillite et l'insolvabilité».

*Présents:* Les honorables sénateurs Barrow (*vice-président*), Beaubien, Buckwold, Connolly, Flynn, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Molson, Smith (*Colchester*), et Walker. (12)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. David Baird;  
M. Melvin C. Zwaig.

*Témoins:*

*Du Labourers' International Union of North America, Local 183:*

Raymond Koskie, c.r., conseiller;  
M. Mark Zigler, conseiller;  
M. Tom Connolly, secrétaire-archiviste, Local 183;  
M. Lou Castaldo, directeur administratif adjoint, Local 183.

*Wholesale Salesmen's Association of Canada and Commercial Travellers Association of Canada*

*Au nom des vendeurs de produits en gros:*

M. Leon Deskin, directeur exécutif;  
A. Zaitlin, c.r., conseiller.

*Au nom des voyageurs de commerce:*

M. Terry Ruffel, directeur général et secrétaire;  
M. Duncan Finlayson, c.r., conseiller;  
M. Abe Schwartz, président Comité (relations gouvernementales).

Le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide de MM. Zwaig et Baird.

A 13 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 5, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-12, respecting bankruptcy and insolvency.

**Senator A. Irvine Barrow** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, we are meeting with representatives of the Labourers' International Union of North America, Local 183. For the purposes of the record, would the witnesses please introduce themselves, and then we will continue with our meeting?

**Mr. Raymond Koskie, Q.C., Counsel, Labourers' International Union of North America, Local 183:** My name is Raymond Koskie, and I am counsel to Local 183 in Toronto. The gentleman to my left is Mark Zigler, an associate of our law firm. Next to him is Lou Castaldo, Assistant Business Manager, and next to him is Mr. Tom Connolly, Recording Secretary of Local 183.

**The Deputy Chairman:** Gentlemen, you can assume that we have read your brief. In view of the time constraints that are placed on this committee, I wonder if you would start by picking out the salient points that you wish to make before this committee.

**Mr. Koskie:** Thank you very much. Before I get into our comments with respect to Bill C-12, I want to make it clear that our concern for the Labourers' Union is not only with respect to wages, but with respect to the fringe benefits paid to members of the union pursuant to their rather varied collective agreements with employers, not only in the construction industry, but in the industrial areas of labour relations.

The fringes play an extremely important part in the wage package. Right now, for example, the fringes are valued at approximately \$2 per hour. As you can see from the brief, these fringes include such matters as contributions to health and welfare plans, pension plans, training funds and vacation-with-pay funds, all of which are trusted and administered by joint boards of trustees made up of representatives from the union and the various employer groups. As you can probably appreciate, because these funds have been in existence for several years, the benefits and contributions are substantial. It is important, from an actuarial point of view, that there be some degree of continuity in the contributions which are to be paid into the funds by the employers. Therefore, there is a two-part concern: wages and fringe benefits.

At page 9 of the brief we comment upon the various provisions of Bill C-12 which pertain to wage claims in the event of a bankruptcy. The definition of "wages" which is set forth in the bill, of course, has two major components: one is the general term which provides a broad definition of what should be included in the term of wages; and there is an

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 5 juin 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 30 pour étudier le bill C-12 sur la faillite et l'insolvabilité.

**Le sénateur A. Irvine Barrow** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, nous rencontrons aujourd'hui des représentants de la section locale 183 de l'Union internationale des journalistes d'Amérique du Nord. Si les témoins veulent bien se présenter, leurs noms seront ainsi portés au compte rendu et nous pourrons ensuite continuer notre séance.

**M. Raymond Koskie, c.r., conseiller auprès de la section locale 183 de l'Union internationale des journalistes d'Amérique du Nord:** Mon nom est Raymond Koskie. Je suis conseiller juridique auprès de la section locale 183, à Toronto. À ma gauche, Marc Zigler, associé de notre cabinet. À son côté, Lou Castaldo, directeur commercial adjoint, et à son côté M. Tom Connolly, secrétaire archiviste de la section locale 183.

**Le vice-président:** Messieurs, soyez assurés que nous avons lu votre mémoire. Compte tenu du peu de temps qui nous est alloué, j'apprécierais que vous fassiez ressortir les points saillants que vous désirez soumettre à ce comité.

**M. Koskie:** Je vous remercie. Avant de faire connaître nos observations sur le bill C-12, je tiens à préciser qu'en tant que membres de l'Union des journalistes, nous nous inquiétons non seulement des salaires, mais aussi des avantages sociaux qui sont accordés aux membres de l'Union en vertu de leurs conventions collectives, qui sont plutôt variées, non seulement dans le domaine de la construction, mais aussi dans les secteurs industriels des relations de travail.

Les avantages sociaux constituent un élément extrêmement important de la rémunération. Par exemple, actuellement, les avantages sociaux sont évalués à environ \$2 l'heure. Comme vous pouvez le constater d'après le mémoire, ils incluent des éléments comme les cotisations au régime d'assurance-maladie et d'assistance sociale, au régime de pensions, aux fonds de formation, les indemnités de vacances, toutes ces sommes étant versées en fiducie et gérées par des fiduciaires constitués en conseil conjoints où siègent des représentants de l'Union et des divers groupes d'employeurs. Comme vous le savez sans doute, ces fonds s'accumulent depuis plusieurs années, et les avantages et cotisations sont donc appréciables. Il est très important, du point de vue actuariel, que soit assurée une certaine continuité dans le versement des cotisations aux fonds par les employeurs. Par conséquent, nos préoccupations portent sur deux aspects, les salaires et les avantages sociaux.

À la page 9 du mémoire, nous nous prononçons sur les diverses dispositions du bill C-12 qui traitent des créances de salaires en cas de faillite. La définition de «salaires» figurant au projet de loi inclut deux grandes composantes: d'abord une définition générale et assez large de ce qui doit être inclus dans le terme salaire, ainsi qu'une composante plus spécifique où



[Text]

inclusive component which cites specific examples. As I said before, we would like to deal with both of those components.

One of the problems that we are concerned with is that the definition deals with compensation for services, and it could be argued that the remuneration with respect to such matters as travel, accommodation and meal allowances which are given to these employees who travel long distances every day in order to get to work, may not necessarily be included in the term, "compensation for services", because that is not an actual payment made to them in connection with the hours they work. This is a payment made before or after they arrive at their project.

We have suggested preferable terminology which is somewhat similar to the Mechanics' Lien Act. That deals with all payments in respect of employment, which we feel is a somewhat broader term than "compensation for services." We would respectfully suggest that that would encompass any payment to be made to an employee as a result of his employment with an employer even although it may not necessarily be related to compensation for services.

The inclusive definition of wages is also very extensive, but is not necessarily complete, in that certain other benefits are not mentioned such as training fund benefits and supplementary unemployment benefits. These are benefits which several trade unions have throughout Canada and, in fact, Labourers' Local 183 has one of the most complete and active training centres in Canada where they train their members and try to upgrade their skills so they can become of better use to society in general. Therefore, it is most important that this contribution not be forgotten. I think you will find that, as time goes on, hopefully, there will be more of these training funds.

In addition, there are such matters as union dues and working dues, which do not appear to be included in the definition of wages. Those are the sort of things which, as you know, are deducted from the employee's wage by the employer and are required to be contributed by the employer to the union or trust fund, as the case may be.

Again, we would suggest in this regard that you might look to the Mechanics' Lien Act of Ontario which contains an inclusive provision to include all monetary supplementary benefits whether by statute, contract or collective bargaining agreement. Although that is more comprehensive than what we suggest may be contemplated by Bill C-12, even that does not contemplate such matters as union dues.

**Senator Buckwold:** Would this include all supplementary benefits that are in a contract—such as severance pay, unused sick pay which, on some contracts, is paid annually or on severance? Is that what you are talking about?

**Mr. Koskie:** Severance pay is not a matter which is of particular concern to this union.

**Senator Buckwold:** But there are other unions. This is not being written just for your union.

[Traduction]

sont donnés des exemples. Comme je l'ai dit, nous aimerions traiter de ces deux aspects.

Un des problèmes qui nous préoccupent est le fait que la définition traite de formes de rémunération pour services, et qu'il pourrait être avancé que la rémunération qui se rattache à des éléments comme les déplacements, le logement et, les indemnités pour repas, et qui est accordée aux employés qui parcourent chaque jour de longues distances pour se rendre à leur travail, cette rémunération donc pourrait ne pas être nécessairement incluse dans l'expression «rémunérations pour services», parce qu'il ne s'agit pas du versement réel d'une somme au titre d'heures de travail. Ce paiement leur est fait avant qu'ils arrivent sur les lieux de travail ou après qu'ils l'ont quitté.

Nous avons proposé une terminologie qui nous semble préférable et qui se rapproche de celle de la loi dite *Mechanics' Lien Act*. Cette loi porte sur tous les paiements effectués au titre de l'emploi, interprétation qui nous semble plus vaste que l'expression «rémunérations pour services». Nous proposons qu'elle englobe tout paiement fait à un employé en raison du travail qu'il effectue pour un employeur, mêmes s'il n'est pas nécessairement relié à une rémunération pour services.

La définition de salaire est aussi très vaste, mais pas nécessairement complète, parce que certains autres bénéfices n'y sont pas mentionnés. Je pense aux fonds de formation et aux prestations additionnelles versées en cas de chômage. Ce sont des avantages qu'offrent plusieurs syndicats au Canada, et en réalité, la section locale 183 de l'Union des journaliers possède l'un des centres de formation les plus complets et les plus actifs au pays. Elle y forme ses membres et tente d'accroître leurs connaissances afin qu'ils servent mieux la société en général. Par conséquent, il est très important que cette contribution ne soit pas omise. Je pense que vous estimerez qu'avec le temps, il faudrait que soient constitués davantage de ces fonds de formation.

En outre, il y a des questions comme les cotisations syndicales et la quote-part qui ne semblent pas incluses dans la définition de salaires. Ce sont des sommes qui, comme vous le savez, sont prélevés sur le salaire des employés par les employeurs et que ces derniers doivent verser au fonds syndical ou de fiducie, selon le cas.

À cet égard, nous vous suggérons de consulter la loi dite *Mechanics' Lien Act of Ontario*, qui contient une disposition globale incluant tous les avantages monétaires additionnels accordés soit en vertu d'une loi, d'un contrat ou d'une convention collective. Même si elle est plus vaste que ce qui à notre avis doit être inclus au bill C-12, elle ne porte pas sur des questions comme les cotisations syndicales.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce que seraient inclus tous les avantages additionnels prévus dans un contrat comme les indemnités de départ, les congés de maladies qui n'ont pas été pris et qui, aux termes de certains contrats, sont remboursés chaque année ou au moment de la retraite? Est-ce ce dont vous parlez?

**M. Koskie:** L'indemnité de départ n'inquiète pas particulièrement notre Union.

**Le sénateur Buckwold:** Mais elle en inquiète d'autres. Ce projet de loi ne vise pas que votre Union.



[Text]

**Mr. Koskie:** Of course not, but I am saying that we are still prepared to comment on it, and I would respectfully suggest that it include all of those benefits which are provided for in a collective agreement.

**Senator Connolly:** Did I understand you to say that some of these benefits include unemployment insurance benefits?

**Mr. Koskie:** There are supplementary unemployment benefits to which employees are entitled, in addition to whatever unemployment benefits they may obtain.

**Senator Buckwold:** Particularly the automobile industry.

**Mr. Koskie:** Yes. That is one that has a very substantial fund for its members in the event of unemployment.

**Senator Connolly:** But you do not include the unemployment insurance entitlement that comes to an employee who is laid off, which he takes as a result of a statutory provision?

**Mr. Koskie:** This is to supplement that.

**Senator Connolly:** But you do not include the statutory benefits—

**Mr. Koskie:** No, we do not include the statutory benefits.

**Mr. David E. Baird, Adviser to the Committee:** What about the statutory provisions dealing with termination pay or termination allowance?

**Mr. Koskie:** As that has to be paid by an employer, as opposed to the government, that would be the sort of thing that we would contemplate in our definition. We have therefore submitted that the definition of “wages” in the proposed act be defined to include salaries, commissions and other payments in respect of employment, including any amount for which an employer is liable as vacation pay, union and working dues, pension, health and welfare plan contributions, and all other monetary supplementary benefits whether by statute, contract or collective bargaining agreement.

**Senator Connolly:** The critical words are “for which an employer is liable.”

**Mr. Koskie:** That is right.

**Mr. Baird:** The difference in the present bill is “for services rendered”. That is the essence of the difference, is it not?

**Mr. Koskie:** That is right. I should like to deal briefly with the question of the wage priority. As you are aware, Bill C-60 provided that a claim for wages up to \$2,000 had priority over secured creditors. This will not only increase the maximum from \$500, but will also increase the ranking of the wage earner over that of a secured creditor, as opposed to the present situation where the wage earner simply ranks as among several preferred creditors.

Bill C-60 contained procedures whereby the trustee in bankruptcy would have been able to borrow funds to pay wage claims and give security on the assets for the borrowing in priority of all existing security covering these assets. These provisions recognized the fact that wage earners in a bankrupt-

[Traduction]

**M. Koskie:** Cela va de soi. Je veux simplement dire que nous sommes toujours disposés à en reparler, et je propose que la définition inclue tous les avantages prévus dans une convention collective.

**Le sénateur Connolly:** N'avez-vous pas dit que ces avantages incluait les prestations d'assurance-chômage?

**M. Koskie:** Il est prévu des prestations d'assurance-chômage additionnelles auxquelles les employés ont droit, peu importe les autres prestations d'assurance-chômage qu'ils peuvent toucher.

**Le sénateur Buckwold:** Notamment dans l'industrie automobile.

**M. Koskie:** Cette industrie dispose en effet d'un très important fonds pour ses membres, en cas de chômage.

**Le sénateur Connolly:** Mais vous ne parlez pas du droit à l'assurance-chômage reconnu à l'employé qui est remercié de ses services, droit qui découle d'une disposition statutaire?

**M. Koskie:** C'est une mesure complémentaire.

**Le sénateur Connolly:** Mais vous n'incluez pas les avantages statutaires.

**M. Koskie:** Non.

**M. David E. Baird, conseiller du Comité:** Qu'en est-il de la disposition statutaire portant sur l'indemnité de cessation d'emploi?

**M. Koskie:** Comme c'est l'employeur qui doit la verser, et non pas le gouvernement, c'est une chose que nous aimerions inclure dans notre définition. Nous avons donc proposé que la définition de «salaires» contenue dans le projet de loi inclue les salaires, les commissions et autres paiements effectués au titre d'un emploi, notamment tout montant que doit verser un employeur sous forme de salaires de vacances, de cotisation au quote-part syndical, de cotisation à un régime de pensions, à un régime d'assurance-maladie et d'assistance sociale ainsi que tout autre avantage monétaire supplémentaire prévu aux termes d'une loi, d'un contrat ou d'une convention collective.

**Le sénateur Connolly:** L'expression litigieuse est «qu'est tenu de verser l'employeur».

**M. Koskie:** Juste.

**M. Baird:** Dans le projet de loi actuel, on utilise l'expression «pour services». C'est l'essentiel de la différence, n'est-ce pas?

**M. Koskie:** C'est juste. J'aimerais aborder brièvement la question de la priorité des salaires. Comme vous le savez, le bill C-60 prévoyait qu'une créance de salaires, jusqu'à concurrence de \$2,000, avait priorité sur les demandes de remboursement des créanciers garantis. Cela aura non seulement pour effet de porter le maximum au dessus de \$500, mais également de renforcer les droits des salariés par rapport à ceux des créanciers garantis, par opposition à la situation actuelle où les salariés sont considérés comme des créanciers privilégiés.

Le projet de loi C-60 comportait certaines dispositions prévoyant que le syndic de faillite pouvait emprunter des fonds pour payer les salaires tout en donnant comme garantie les avoirs avant toute autre espèce de sûreté. Ces dispositions prenaient en considération le fait que, en cas de faillite, les

## [Text]

cy situation were vulnerable in that they supply their labour without any possibility of a guarantee of payment or security, and that protection under the current act for wage claims, in our submission, is inadequate.

We refer to the committee's report of 1975 which recommended that the provision that the claim for wages up to \$2,000 have priority over all secured creditors be struck from the bill. Indeed, that was struck out of the proposed legislation which followed, namely, Bill C-60. Of course, this committee gave certain reasons why this super-priority should be deleted. I do not think I need bore you with that, as you are familiar with it. One of the reasons was that it would amount to what the committee felt was a serious disruption of the commercial lending system.

We submit that these objections should be reconsidered by the committee in light of the lack of alternative provisions to protect wage earners. We have certain doubts as to whether the degree of disruption, which was noted in the committee's 1975 report, is necessarily a realistic possibility.

With respect to the contention that the commercial lending system would be disrupted by super-priority for wages, we note that there are other super-priorities which operate in the commercial lending system, and they do not appear to have caused insurmountable difficulties. For example, we have "deemed trust," as you are aware, with respect to such matters as income tax, and trusts under mechanics' lien acts. Although these trusts have been operative during the currency of the Bankruptcy Act as it presently stands, to our knowledge there is no evidence that these particular existing deemed trusts have caused any major instabilities in the financial lending system, although secured lenders certainly would be subject to these deemed trusts when they seek to realize on their security in the bankruptcy situation.

**Mr. Baird:** You stated that the deemed trust created a super-priority under the existing law. There is a recent decision of the Supreme Court of Canada in *Dauphin Plains Credit Union Ltd. and Xyloid Industries Ltd. and Her Majesty the Queen*, which in effect provides that deemed trusts created by the Income Tax Act rank behind the rights of secured creditors. In that case they were dealing specifically with the Payment of Wages Act in Manitoba, and Mr. Justice Pigeon observed that deemed trusts created for the employee portion of deductions for Canada Pension Plan and Unemployment Insurance ranked behind secured creditors who had specific charges on assets, but ahead of secured creditors with floating charges. Therefore, the super-priority of deemed trusts at the present time does not have the absolute priority that you seem to have indicated in your submission.

**Mr. Mark Zigler, Counsel, Labourers' International Union of North America, Local 183:** Mr. Chairman, if I may deal with that, the Supreme Court of Canada decision that was referred to was based on constitutional reasons. Certain federally created deemed trusts would still apply. With respect to the Manitoba Payment of Wages Act, that decision had a lot

## [Traduction]

salariés étaient beaucoup plus vulnérables en ce sens qu'ils offrent leur travail sans garantie aucune d'en recevoir paiement et la loi en vigueur qui contient une disposition visant à protéger leur créance de salaires est, à notre avis, insuffisante.

Nous nous référons au rapport que le Comité a déposé en 1975 dans lequel il est recommandé d'éliminer du projet de loi une disposition portant qu'une créance salariale ne dépassant pas \$2,000 est prioritaire sur toutes les autres créances garanties. En fait, c'est ce qui a été fait dans le projet de loi qui a suivi, nommément le bill C-60. Bien entendu, le Comité a donné des raisons pour lesquelles cette priorité absolue devait être abandonnée. Je ne pense pas devoir vous ennuyer davantage à ce sujet, que vous devez au demeurant bien connaître. L'une d'entre elles était que, de l'avis du Comité, cette disposition perturbait gravement les prêts commerciaux.

Pour nous, ces objections devraient être reconsidérées par le Comité étant donné l'absence de toute autre disposition destinée à protéger les salariés. Nous avons en effet des doutes quant à l'importance des perturbations dont le Comité s'est fait l'écho dans son rapport de 1975, ce qui pour nous ne semble pas être réaliste.

En ce qui a trait à l'idée voulant que les prêts commerciaux soient perturbés en cas de priorité absolue pour les salaires, nous remarquons qu'il y a d'autres priorités comparables dans le cadre des prêts commerciaux qui ne semblent pas, à première vue, avoir été à l'origine de difficultés insurmontables. Par exemple, comme vous ne l'ignorez pas, il y a présomption de fiducie dans le cadre de la Loi de l'impôt sur le revenu et les créances des créanciers qui ont des privilèges en matière de construction. Bien que ces présomptions de fiducie existent, aux termes de la Loi sur la faillite actuelle, à notre connaissance, rien ne prouve qu'elles ont occasionné des perturbations importantes dans le système de prêts commerciaux, même si les prêteurs garantis sont certainement venus après eux dans le recouvrement de leur créance en cas de faillite.

**M. Baird:** Vous avez dit qu'ils avaient créé des priorités absolues en vertu de la loi en vigueur. La Cour suprême, dans une décision rendue dans l'affaire *Dauphin Plains Credit Union Ltd. and Xyloid Industries and the Majesty the Queen* statue que les droits des présomptions prévues par la Loi de l'impôt sur le revenu viennent après ceux des créanciers garantis. Cette cause traitait précisément de la *Payment of Wages Act* du Manitoba et le juge Pigeon a statué dans sa décision que les présomptions de fiducie créées pour recueillir les cotisations des employés au Régime de pension du Canada et à l'Assurance-chômage venaient, en ordre d'importance, après les créanciers garantis détenteurs de créances sur les actifs mais avant les créanciers garantis ayant des charges variables. Donc, la priorité absolue de ces présomptions de fiducie, à l'heure actuelle, n'est pas véritablement la priorité absolue dont apparemment vous avez parlé dans votre mémoire.

**M. Mark Zigler, avocat, Union internationale des journalistes d'Amérique du Nord, local 183:** Monsieur le président, si vous me permettez d'intervenir à ce sujet, la décision rendue par la Cour suprême du Canada à laquelle on a fait allusion est fondée sur des raisons constitutionnelles. Certains droits pour la constitution de fonds subsisteraient. Eu égard au



[Text]

to do with the wording of that particular statute; and to the extent that it did create any priority, it was questionable as to whether it created a trust ahead of secured creditors. In any event, I think our submission is that deemed trusts have existed and do exist and they have not created any problems in the commercial lending system, although the courts are bridging some of those deemed trusts.

**Mr. Baird:** My point was that the general consensus of the courts is that the deemed trusts have been ranking behind fixed charges rather than in priority to that.

**Senator Connolly:** Would that include the deemed trusts that I take it you refer to when you talk about those established by federal statute—namely, income tax?

**Mr. Baird:** Yes.

**Senator Connolly:** Where would the income tax rank?

**Mr. Baird:** At the present time, the liability in respect of the Income Tax Act ranks behind secured creditors.

**The Deputy Chairman:** Under the Supreme Court decision?

**Mr. Baird:** Yes.

**Senator Connolly:** Does the witness agree with that?

**Mr. Zigler:** Perhaps because of the wording of the Income Tax Act. I do not think it is a major issue in the sense that our point is that deemed trusts have operated, particularly in respect of vacation pay. Right now, in terms of our practice, deemed trusts for vacation pay are recognized by trustees in bankruptcy and are usually paid out. That has been the experience, at least in our practice.

**Mr. Koskie:** Also, if the effect of the Supreme Court of Canada decision is that all of these deemed trusts, be they provincial or federal, have to rank behind secured creditors, it is probably all the more reason we need strong legislation in the Bankruptcy Act to further protect the wage earners' position.

**Mr. Baird:** I am sorry; I did not make myself clear. A claim for the employee portion of income tax deductions ranks behind the rights of secured creditors. With respect to other deemed trusts, a claim for the employee portion of the Canada Pension Plan and Unemployment Insurance deductions ranks behind a fixed charge on the assets of the employer but ahead of a floating charge covering the assets of the employer. Because of the different wording in the acts, there is a different priority created.

**Senator Connolly:** That is a sophisticated point, is it not?

**Mr. Koskie:** None of which really enhances our position. I think the effect of the Supreme Court decision really puts the wage earners in a position which makes them much more vulnerable. I think we are here trying to enhance that as best we can.

[Traduction]

Manitoba Payments of Wages Act, la décision rendue dépend dans une large mesure du libellé de la loi; Si elle crée, de fait, une priorité, on peut douter que celle-ci précède les créanciers garantis dans l'ordre de collocation. Dans tous les cas, je crois que notre mémoire précise que ces présomptions de fiducie ont existé et qu'ils existent encore mais qu'ils n'ont pas été à l'origine de problèmes pour les prêts commerciaux bien que les tribunaux aient rendu des décisions contre ces promotions.

**M. Baird:** Ce que je voulais dire, c'était que tous les magistrats de la Cour Suprême ont reconnu que ces présomptions de fiducie suivaient les créanciers dont les créances étaient fixes, plutôt que le contraire.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce le cas des présomptions dont je crois que vous avez parlé, lorsque vous parlez des présomptions prévues par des lois fédérales—nommément la loi de l'impôt sur le revenu?

**M. Baird:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Quelle serait la place du fisc?

**M. Baird:** À l'heure actuelle, après les créanciers garantis.

**Le vice-président:** En vertu de la décision rendue par la Cour suprême?

**M. Baird:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Le témoin est-il d'accord?

**M. Zigler:** Peut-être, à cause du libellé de la Loi de l'impôt sur le revenu. Je ne pense pas que cette question soit importante, car ce que nous voulons dire, c'est que ces présomptions de fiducie ont existé pour les caisses de vacances et ont été reconnues par les syndicats, et généralement aussi honorées. Voilà ce qui s'est passé, du moins d'après nous.

**M. Koskie:** Aussi, si la décision rendue par la Cour suprême du Canada prévoit que toute ces présomptions de fiducie fédérales et provinciales viennent après les créanciers garantis, cela veut dire que probablement il faut que la loi sur la faillite soit sévère et cela pour protéger davantage les intérêts des salariés.

**M. Baird:** Je regrette, je me suis mal exprimé. La créance portant sur les déductions fiscales qui constituent la part de l'employé viennent derrière les droits des créanciers garantis. Quant aux autres présomptions de fiducie, une créance portant sur les cotisations d'un employé au Régime de pension du Canada et à l'assurance chômage passent après la charge fixe sur les actifs de l'employeur mais avant une charge variable sur ces même actifs. Étant donné les différents libellés dans les différentes lois, il y a en conséquence une priorité différente qui existe.

**Le sénateur Connolly:** C'est une question très compliquée, n'est-ce pas?

**M. Koskie:** Aucune de ces lois n'améliore notre position. Je crois que l'effet de la décision rendue par la Cour suprême met, à vrai dire, le salarié dans une position qui le rend beaucoup plus vulnérable. Je crois que c'est lui que nous voulons favoriser le plus possible.



[Text]

**The Deputy Chairman:** Could you deal with the next point, Mr. Koskie?

**Senator Connolly:** Before you go to that, I take it what you have been discussing up to now—and I may be wrong—is wage priority in the insurance fund.

**The Deputy Chairman:** We will be coming to the insurance fund shortly.

**Mr. Koskie:** We are coming to that. If I may move over to page 16, which deals with the comment regarding sophisticated lenders stipulating that their loans be made to associated holding companies, in our respectful submission, the solution really would circumvent the intent of the legislation. We should like the legislation to say that the associated company would be liable for the wage claims. This would be something along the lines of what is being recommended in clause 188 of Bill C-12.

In terms of defining "associated corporations" you might want to look at the Income Tax Act. We have produced that definition at page 38. That gives a rather extensive and comprehensive definition of "associated corporations."

There was a concern of this committee that, even with the super-priority, there would be some delay, continued delay, in the payment of claims to the wage earners. While the question of delay is one of concern, we would prefer to be in the super-priority position, even though that means a delay will occur in having claims paid to the wage earner. If the wage earner has a greater realization or a greater optimism of being paid, while they do not like the delay, it is the lesser of the two evils.

Moving on to the insurance fund on page 17, it was recommended in the committee report of 1975 that the insurance fund take the place of the super-priority provision to which I have just alluded. That, of course, does have distinct advantage over the super-priority because it would, for example, ensure the payment of the entire wage claim regardless of the size of the bankrupt estate.

If this insurance fund were properly administered, then of course it would provide a more rapid means of payment to the wage earner which, of course, has been one of the concerns of this committee. As you are aware, in connection with the cost of operating such an insurance fund, there has been evidence from the Department of Consumer and Corporate Affairs that that cost would be somewhere in the range of \$4 million or \$70 million a year. At its highest, it would be roughly \$10 per employee per year.

We, of course, endorse the proposal of establishing the insurance fund with two caveats: first of all, that the priority be extended to the full definition of wages, which I previously discussed with you; and, secondly, we respectfully suggest that it should, like Workmen's Compensation Act payments, be funded by the employer rather than the employee.

**The Deputy Chairman:** In other words, there should be no deductions from the employee.

**Mr. Koskie:** That is correct.

[Traduction]

**Le vice-président:** Pouvez-vous passer à la question suivante, monsieur Koskie?

**Le sénateur Connolly:** Avant de poursuivre, je crois ce dont nous avons parlé jusqu'à maintenant—et peut-être suis-je dans l'erreur—a trait à la priorité des salaires sur le fonds réservés aux assurances?

**Le vice-président:** Nous allons parler d'assurance bientôt.

**M. Koskie:** Nous allons y venir. Je voudrais passer à la page 16, où nous avons formulé un commentaire concernant les prêteurs particuliers qui précisent que leurs prêts doivent s'adresser à des corporations associées de portefeuille. Dans notre mémoire, nous indiquons que la solution retenue ne respecte pas l'intention de la loi. À notre avis, celle-ci devrait stipuler que les créances de salaires pourront être réclamées à la corporation associée. Cette solution irait dans le sens de ce qu'impose l'article 188 du bill C-12.

En ce qui concerne la définition des «corporations associées», on peut se reporter à la Loi de l'impôt sur le revenu. Cette définition figure à la page 38 de notre mémoire. Elle est assez complète.

Votre Comité s'est préoccupé des retards qui pourraient intervenir, de façon continue, dans le paiement des créances de salaires, malgré la priorité absolue qui leur est accordée. La question des retards est sans doute préoccupante, mais la solution de la priorité absolue nous semble préférable, même les créances de salaires peuvent être payées avec retard. Le salarié a ainsi plus d'espoir d'être payé; il doit être contrarié du retard, mais entre deux maux, il faut choisir le moindre.

En ce qui concerne le fonds d'assurance évoqué à la page 17, on se souvient que dans son rapport de 1975, le Comité avait recommandé que ce fonds remplace la disposition de la priorité absolue à laquelle je viens de faire allusion. Naturellement, cette solution a un net avantage car, par exemple, elle assurerait le versement intégral de la créance de salaires, indépendamment de l'importance de l'actif de la faillite.

Si ce fonds d'assurance était administré convenablement, il permettrait naturellement un paiement plus rapide des salaires, conformément au souhait du comité. Comme vous le savez, le ministère de la Consommation et des Corporations a indiqué que le coût d'exploitation de ce fonds d'assurance devrait se situer entre \$4 millions et \$70 millions par an. Pour l'employé, il en coûterait au maximum \$10 par an.

Naturellement, nous approuvons la proposition de création du fonds d'assurance à deux conditions: tout d'abord, la priorité devait être étendue à la pleine définition des salaires, comme nous en avons discuté précédemment; et ensuite, nous voudrions que, comme dans le cas des versements prévus par la Loi sur l'indemnisation des accidents du travail, le fonds soit financé par l'employeur et non par l'employé.

**Le vice-président:** Autrement dit, il ne devrait pas y avoir de déductions sur le salaire de l'employé.

**M. Koskie:** C'est cela.

[Text]

**Senator Connolly:** As for Workmen's Compensation?

**Mr. Koskie:** Workmen's Compensation deductions are strictly employer contributions.

**Senator Connolly:** What you are saying is that the same rules should apply?

**Mr. Koskie:** Yes.

**Senator Connolly:** Correct me if I am wrong, but I think I remember the chairman talking of an employee contribution of 10 cents a month, yet you say \$10 a year.

**Mr. Koskie:** On the \$4 million projection, I think it worked out to 10 cents a month.

**The Deputy Chairman:** I thought it was 10 cents a week.

**Senator Connolly:** That is less than \$5. You say \$10.

**Senator Smith (Colchester):** It works out to \$5.20.

**Mr. Zigler:** I think the point was that the 10 cent a week figure was based on the \$4 million annual cost. At the maximum \$70 million annual range, the department has given the cost, and it would naturally be higher. That is why there is that divergence.

**Mr. Melvin C. Zwaig, Adviser to the Committee:** One of the problems in determining the cost of an insurance fund is determining the amount of wages that are lost by employees through bankruptcy proceedings. Do you have any figures on the total lost to wage-earners?

**Mr. Koskie:** No, we do not have that information.

**Senator Connolly:** I am sorry to hold you up like this, but you stated that we estimated, when making our report, that the total amount required would be about \$4 million a year?

**Mr. Koskie:** Between \$4 million and \$70 million.

**Senator Connolly:** We estimated that it would be between \$4 million and \$70 million?

**Mr. Koskie:** That figure comes from representatives from the department.

**Mr. Zwaig:** The representatives from the department stated that the figure went as high as \$70 million.

**Senator Connolly:** Which is the answer to your earlier question.

**Mr. Zwaig:** If you recall at one of the earlier meetings of this committee, the question came up as to what the cost of the insurance fund would be. The Office of the Superintendent of Bankruptcy indicated that they did not have this information available. They apparently had tried to accumulate it, but could not.

The general consensus in the trustee profession has been that the cost actually lost by employees has been very insignificant over the years. This was supported, in fact, by some of the

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Est-ce ainsi que les choses se passent pour l'indemnisation des accidentés du travail?

**M. Koskie:** Oui, elle est assurée grâce aux seules contributions de l'employeur.

**Le sénateur Connolly:** La même règle devrait s'appliquer dans le cas présent.

**M. Koskie:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Vous me direz si je me trompe, mais il me semble me souvenir que le président parlait d'une contribution de 10c. par mois pour l'employé, alors que vous parlez de \$10 par an.

**M. Koskie:** Sur une prévision globale de \$4 millions, il me semble qu'on obtenait un versement mensuel de 10c.

**Le vice-président:** Il me semble qu'il s'agissait de 10 cents par semaine.

**Le sénateur Connolly:** Cela fait moins de \$5 par an, alors que vous parlez de \$10.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Le montant annuel serait de \$5.20.

**M. Zigler:** Il me semble que la somme de 10c par semaine correspondait à un coût annuel de \$4 millions. Si cette somme passe à \$70 millions, les versements, dont le ministère nous a donné le montant, seront naturellement plus élevés. C'est ce qui explique cette différence.

**M. Melvin C. Zwaig, conseiller du Comité:** Dans le calcul du coût d'un fonds d'assurance, il est difficile de déterminer le montant des salaires perdus par les employés du fait de la procédure de faillite. Avez-vous des chiffres concernant la perte totale subie par les salariés?

**M. Koskie:** Non, nous ne disposons pas de ce renseignement.

**Le sénateur Connolly:** Vous me pardonnerez d'insister sur cette question, mais j'ai cru vous entendre dire que d'après les estimations de notre rapport, le montant nécessaire serait de l'ordre de \$4 millions par an.

**M. Koskie:** De \$4 à 70 millions.

**Le sénateur Connolly:** Nous avons estimé que la somme se situerait entre \$4 et 70 millions?

**M. Koskie:** Ces chiffres ont été fournis par les représentants du ministère.

**M. Zwaig:** Les représentants du ministère ont avancé le chiffre de \$70 millions.

**Le sénateur Connolly:** Voilà qui répond à votre question.

**M. Zwaig:** Au cours d'une séance précédente, la question du coût du fonds d'assurance a été posée. Le service du surintendant des faillites a indiqué qu'il avait essayé en vain de faire le calcul et qu'il était impossible d'y parvenir.

De l'avis général des syndic de faillite, les sommes effectivement perdues par les employés ne sont jamais importantes, comme en témoignent les propos de M. Biddell, qui disait



[Text]

statements Mr. Biddell made the other day when he stated that certainly some large financial institutions, regardless of whether they had a legal obligation, made good the arrears of wages. This is the grey area we are in to determine what labour is actually losing through bankruptcy proceedings.

**Mr. Koskie:** Unfortunately, there is no way that we could obtain such information, though we certainly would like to.

Our recommendation on page 21, therefore, is that the insurance fund be established with respect to claims for arrears of wages as a necessary part of the proposed legislation, and that the fund provide a full recognition of the wage priority, and that it be funded by employer contributions. In the alternative, we suggest that the super-priority to wage claims be restored to the legislation.

In item 22 we deal with the extent and amount of the wage priority. Our key recommendation is that the wage priority be expressed in terms of a certain number of months' worth of wages, regardless of when such obligations were incurred by the employer, rather than leaving it in a flat dollar amount. To leave it in a flat dollar amount would result in the legislation having been changed in this respect at given points down the road in order to compensate for inflation. Another way around that would be to enable the amount to be changed by regulation, which of course would result in a much more expeditious process.

We feel it is more realistic and, in fact, more in line with existing federal and provincial legislation to put it in terms of so many months' worth of wages as opposed to leaving it in flat dollar terms, and we refer on page 24 of our submission to various statutes which do talk in terms of months of wages. This seems to be the trend, and it is one which we respectfully suggest be followed in this particular instance.

**Senator Connolly:** What about those cases where wages are paid on other than a monthly basis?

**Mr. Koskie:** We submit that the term be six months, senator. We do not say how that six-month period should be allocated. A determination would have to be made in terms of the dollar value of six months' wages, and that might be determined, for example, by looking at the last basis of payment for the employee before the company went into bankruptcy and then determine what that would be worth on a six-month basis.

**The Deputy Chairman:** Why would you say six months rather than a month?

**Mr. Koskie:** Our experience, Mr. Chairman, is that the delinquencies of the bankrupt contractors go well beyond a one-month period.

**The Deputy Chairman:** But surely it is the employee's prerogative to continue or not if it extends beyond one pay period or two pay periods?

**Mr. Koskie:** It is an administrative problem, Mr. Chairman, which arises in connection with the administration of trust funds. An employer, for example, may issue cheques to his employees and the employees will cash them only to subse-

[Traduction]

l'autre jour que certaines grosses institutions financières, indépendamment de toute obligation juridique, avaient versé les arriérés sur les salaires. Mais nous ne savons pas vraiment ce que perd effectivement la main-d'œuvre du fait des procédures de faillite.

**M. Koskie:** Malheureusement, malgré nos souhaits, il est impossible de le savoir.

A la page 21, nous recommandons que le fonds d'assurance soit créé pour honorer les créances sur arriérés de salaire; il s'agit-là d'un élément essentiel de la loi; ce fonds devrait assurer le respect intégral de la priorité des salaires, et il devrait être financé par des contributions de l'employeur. Comme alternative nous suggérons de réintroduire dans la loi la priorité absolue des revendications salariales.

Dans notre point 22, nous traitons de l'importance et du montant de cette priorité des salaires. Notre recommandation principale en ce domaine est que cette priorité soit exprimée en une valeur correspondant à un certain nombre de mois de salaires, quel que soit le moment où l'employeur a contracté ces obligations, plutôt que d'être simplement exprimée en dollars. Si on adoptait cette dernière formule, cela impliquerait que la loi aurait dû être changée progressivement en ce domaine, de manière à compenser l'inflation. Une autre façon de contourner cette situation serait de permettre que ce montant soit modifié par voie de règlement, procédé qui serait, bien entendu, beaucoup plus expéditif.

Il est, à notre avis, plus réaliste et plus conforme aux lois fédérales et provinciales actuelles de l'exprimer en un nombre x de mois de salaires plutôt qu'en dollars et, à la page 24 de notre mémoire, nous renvoyons à divers textes de loi qui ont adopté cette façon de faire. Telle semble être la tendance actuelle et, dans le cas qui nous occupe, nous proposons respectueusement d'emboîter le pas.

**Le sénateur Connolly:** Que faire dans les cas où les salaires ne sont pas versés mensuellement?

**M. Koskie:** Nous proposons un terme de six mois, sénateur, mais nous ne précisons pas comment répartir cette période. Il faudrait en effet arriver à établir ce que valent en dollars six mois de salaire et on pourrait le faire en considérant, par exemple, la dernière base de paiement de l'employé avant la faillite de l'entreprise et calculer ensuite le montant correspondant pour six mois.

**Le vice-président:** Pourquoi parlez-vous de six mois plutôt que d'un seul mois?

**M. Koskie:** D'après notre expérience, monsieur le président, les délits des entrepreneurs en faillite s'étendent bien au-delà d'un seul mois.

**Le vice-président:** Mais l'employé a certainement la prérogative de rester ou de s'en aller, au bout de la première ou de la deuxième période sans salaire.

**M. Koskie:** C'est un problème administratif, monsieur le président, qui se pose relativement à l'administration des fonds en fiducie. L'employeur, par exemple, peut émettre des chèques pour ses employés et, au moment où ceux-ci voudront les



[Text]

quently find out that there are not sufficient funds to honour them. Also, the employer who is about to go into bankruptcy may be able to convince the bank to hold off returning the cheques NSF, with the result that several weeks may elapse before it comes to the employees' attention.

The other thing you have to appreciate is that the contributions are paid . . .

**The Deputy Chairman:** Surely, Mr. Koskie, it is farfetched to try to stretch something like that out for six months?

**Mr. Koskie:** With respect, I do not think it is farfetched. We have chosen this term because it has been our experience that where employers are delinquent in making contributions to trust funds, the delinquency goes back that far. It is a practical problem.

**Mr. Zwaig:** I think the only area you are referring to, Mr. Koskie, is the area of fringe benefits, such as vacation pay, as opposed to the weekly or bi-weekly pay cheque that the employee receives from his employer. I certainly do not think that that delinquency would extend beyond one or two pay periods. I could support your argument in the area of fringe benefits.

**Senator Smith (Colchester):** If what Mr. Koskie is suggesting is beyond what you think it will ever come to, but you still want to protect the workers' wages, what objection can we have?

**Mr. Zwaig:** Only that a six-month period seems to be farfetched in relation to the reality of the situation.

**Senator Smith (Colchester):** What does it matter? If the wage claim is only for two months' wages, he is not going to get any more because of the fact that the period for which he is protected is six months.

**The Deputy Chairman:** But if the employee knows he is going to get paid for six months, he might continue working.

**Senator Smith (Colchester):** That might or might not be a good thing. The logic, if there is any, escapes me.

**The Deputy Chairman:** It certainly would not be a good thing as against secured creditors.

**Senator Smith (Colchester):** It might be at that. I do not know.

**Senator Connolly:** What you are attempting to do, Mr. Koskie, is to set a formula in terms of a period of time as opposed to dollars, and I think the problem arises because you want to set the term at six months. If you want to set it in terms of time worked, months worked, can you not do it without putting a number to it? Someone has suggested that you put it in terms of one month.

**Mr. Koskie:** The problem is more with the fringe benefits than it is with the wages, senator. In most instances, the employees would not work beyond the second pay period without getting a pay cheque. Fringe benefits, however, are not paid in most instances until the 15th of the month following

[Traduction]

toucher, ils découvriront qu'ils sont sans provisions. De même, l'employeur qui est sur le point de faire faillite peut arriver à convaincre la banque de ne pas retourner les chèques sans provisions, si bien que plusieurs semaines peuvent s'écouler avant que l'employé ne prenne conscience de la situation.

L'autre chose dont il faut tenir compte c'est que les contributions sont payées . . .

**Le vice-président:** Assurément, monsieur Koskie, il est un peu exagéré de chercher à prolonger une telle situation pendant six mois.

**M. Koskie:** Sauf votre respect, je ne pense pas qu'il le soit. Si nous avons choisi cette période, c'est que nous savons par expérience que lorsque les employeurs ont des arriérés dans leur contribution à un fonds en fiducie, leur retard peut être de six mois. C'est un problème pratique.

**M. Zwaig:** Je crois que le seul domaine auquel vous faites allusion, M. Koskie, est celui des avantages sociaux, telles les vacances payées, par opposition au chèque de paie hebdomadaire ou bimensuel que l'employé reçoit de son employeur. Je ne pense certainement pas que l'employeur accumulerait un arriéré s'étendant sur plus d'une ou deux périodes de paie. Je pourrais vous donner des arguments en faveur des avantages sociaux.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Si la proposition de M. Koskie va bien au-delà de ce qui, d'après vous, pourrait arriver, mais que vous tenez malgré tout à protéger les salaires des travailleurs, quelle objection pouvons-nous soulever?

**M. Zwaig:** Seulement qu'une période de six mois semble exagérée par rapport à la situation de fait.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Quelle importance? Si le salarié réclame un salaire de deux mois, il n'obtiendra rien de plus du seul fait que la période pour laquelle il est protégé est de six mois.

**Le vice-président:** Mais si l'employé sait qu'il va être payé pour six mois, il se peut qu'il continue à travailler.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Il est difficile de savoir si c'est une bonne chose ou non. Je ne saisis le sens de ce raisonnement.

**Le vice-président:** Ce ne serait certainement pas une bonne chose, par exemple contre des créanciers garantis.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Cela est possible, je n'en sais rien.

**Le sénateur Connolly:** Ce que vous cherchez à faire, M. Koskie, c'est d'établir une formule calculée en temps et non en dollars, et je crois que le problème vient de ce que vous voulez fixer un terme de six mois. Puisque vous tenez à l'établir en temps travaillé, en mois travaillés, ne pouvez-vous le faire sans chiffre? Quelqu'un vous a suggéré de ne parler que d'un mois.

**M. Koskie:** Ce sont surtout les avantages sociaux, et non les salaires qui suscitent un problème, sénateur. Dans la plupart des cas, les employés cesseraient de travailler, s'ils n'étaient pas payés après la deuxième période de paie. Mais la plupart du temps, les avantages sociaux ne sont pas payés avant le 15<sup>e</sup>

[Text]

the month in which they are due, and there are usually grace periods allowed in addition to that, with the result that several months could elapse before those moneys were actually paid. It is for that reason that we have put the period at six months. The experience of this union and others has been that deposits to these trust accounts in respect of fringe benefits can be in arrears up to six months.

Administrators of the trust fund do not want to be put into the position of causing an employer to go into bankruptcy, with the result that there is a tendency to co-operate with the employer, giving the employer more time to pay these arrears. But if the ultimate occurs and the employer is pressed into bankruptcy, then of course the trust fund is stuck for these arrears for this lengthy period of time. It is for that reason that we have asked for the six-month term to be put into the legislation.

**Senator McIlraith:** The reason the arrears were tolerated was that the employees were prepared to take some element of risk as a result of the difficult financial position of the company preceding the bankruptcy. Isn't that right?

**Mr. Koskie:** I am not sure I understand the question.

**Mr. Zwaig:** If the period is extended to six months, the concern is that the employee may work for that extended period of time thinking in fact that he will be the beneficiary of a priority and, in the event of bankruptcy, may end up with nothing or substantially less than he expected, whereas if the period of time is shortened to one month, the employee's gamble is only four weeks' wages.

**Senator Smith (Colchester):** I do not follow that at all. If the employee is willing to take the risk, why not let him? It seems to me to be a little overprotective to take that point of view.

**Senator Connolly:** I follow what you say about some of these fringe benefits, Mr. Koskie, not becoming due until after a period of some months. You spoke of the actual pay period and the wages that become due for that. It is not likely that the employee will work beyond the second pay period without receiving a pay cheque, but there may be other things that do not really fall in that are attributable to the earlier period but which will not be payable until some time down the road, and that is your concern.

**Mr. Koskie:** That is right.

**Senator Connolly:** I think there is valid reason for protecting the employee in respect of those payments because of the time that can elapse between the time the payment becomes due and the time it is paid.

**Mr. Koskie:** I agree with that, and I agree with the comment made by Senator Smith. I do not think the six-month period is going to result in employees taking a gamble because, realistically speaking, the employees cannot afford to work six, four or three months without being paid wages.

[Traduction]

jour du mois suivant le mois où ils sont dus; de plus, on accorde normalement des périodes de grâce et plusieurs mois pourraient par conséquent s'écouler avant que cet argent ne soit effectivement déboursé. Voilà pourquoi nous avons stipulé une période de six mois. L'expérience de notre syndicat et d'autres syndicats, c'est que les dépôts effectués dans ces comptes en fiducie en vue d'avantages sociaux accusent souvent un retard de six mois.

Les administrateurs d'un fonds de placement ne veulent pas se trouver dans une position où ils pousseraient un employeur à faire faillite et c'est pourquoi ils sont portés à coopérer et à lui accorder plus de temps pour payer ses arriérés. Mais si, en fin de compte, l'employeur est calculé à la banqueroute, alors évidemment ce fonds est gelé pour le règlement de ces arriérés, pendant toute cette longue période. C'est pour cette raison que nous avons demandé qu'un terme de six mois soit prévu dans la loi.

**Le sénateur McIlraith:** Si les arriérés ont été tolérés, c'est que les employés étaient disposés à courir un certain risque par suite de la position financière difficile de l'entreprise avant la faillite. N'est-ce pas exact?

**M. Koskie:** Je ne suis pas sûr de bien comprendre la question.

**M. Zwaig:** Si la période est étendue à six mois, ce qui nous inquiète c'est que l'employé acceptera peut-être de travailler pour toute cette période croyant qu'il bénéficiera effectivement d'une priorité, mais en cas de faillite, il peut se retrouver devant rien ou devant un montant beaucoup moins important que celui auquel il s'attendait, tandis que si cette période est limitée à un seul mois, l'employé ne risque que quatre semaines de salaire.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je ne suis pas du tout. Si l'employé est disposé à prendre des risques, pourquoi l'en empêcher? Il me semble que votre point de vue est légèrement protectionniste.

**Le sénateur Connolly:** Je vous comprends bien Monsieur Koskie, quand vous dites, à propos de certains avantages sociaux, qu'ils ne sont dus qu'au bout de quelques mois. Vous avez parlé de la période réelle de paye et des salaires exigibles qui y correspondent. Il est peu probable que l'employé travaille plus de deux périodes de paie sans recevoir de chèque, mais il se peut qu'il y ait d'autres éléments dont il n'est pas tenu compte et qui sont attribuables à la période antérieure, mais ne sont payables qu'assez longtemps après, et c'est ce qui vous préoccupe.

**M. Koskie:** Justement.

**Le sénateur Connolly:** C'est avec raison, me semble-t-il, que l'on cherche à protéger ces paiements dus à l'employés en raison du temps qui peut s'écouler entre le moment où le paiement est exigible et celui où il est payé.

**M. Koskie:** Je suis d'accord avec vous et avec le sénateur Smith. Je ne crois pas que la période de six mois poussera les employés à risquer le coup parce qu'ils ne peuvent se permettre de perdre six, quatre ou trois mois de salaire.



[Text]

**Senator Connolly:** Perhaps that is something we can resolve ourselves.

**Senator McIlraith:** It seems to me you have made your case for six months' arrears, and the other fringe benefits, but in connection with the pure weekly pay cheque, the arguments are slightly different. Perhaps you do not require the six months to apply to what I would call the pure weekly wage cheque.

**Mr. Koskie:** I concede that there is that important difference, and it may very well be that a period of less than six months is justified with respect to wages. However, I would not want to make it much less than that, so it still poses a problem. I do not think one month is realistic. The fact of the matter is, as the honourable senator has stated, if there are no claims going beyond a month, then it is not going to be prejudicial to anyone.

**Senator McIlraith:** It is conceivable that the six-month period on the weekly wage alone might adversely affect the obtaining of credit by the corporation, and that would not be in the interest of the wage-earner.

**Mr. Koskie:** I appreciate what you are saying.

**The Deputy Chairman:** Could we move on to the next item?

**Mr. Koskie:** The next item is on page 26 and deals with the question of liability of directors for wages. Our main concern here is the proposed amendment with respect to clause 188(3), where a director or former director will not be liable for wages if he relies, in good faith, on certain reports of lawyers, accountants, et cetera. In our respectful submission, it seems that this obviously does not enhance the position of the wage-earner; indeed, it provides an escape hatch for directors to the detriment of the wage-earner.

If it is the objective of the directors' liability provision of the bill to supersede the Canada Business Corporations Act provisions, then these provisions should not, in our respectful submission, provide any additional protection for directors which does not exist in the current legislation. We submit that it did not exist in any of the prior bankruptcy bills, and we respectfully urge that that provision be removed because of the potential escaping of liability of directors which would go along with that proposed amendment.

We next deal, on page 29, with certain deemed rights and the fact that under clause 270(2) the deemed trusts are deemed to be void unless a trust has been created in fact and the monies collected to secure the payment of, or the contributions have been held separate and apart from the monies of the debtor.

We are concerned about the definition of «social security plans» referred to because it covers, for example, «such other plans of like nature as may be prescribed». We are concerned as to whether that is sufficiently comprehensive to cover the sort of funds I have spoken of earlier.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Voilà peut-être un problème que nous pouvons résoudre nous-mêmes.

**Le sénateur McIlraith:** Je pense que vous avez bien expliqué votre position pour ce qui est des arriérés de six mois et d'autres avantages sociaux, mais les raisons diffèrent quelque peu pour le chèque de paie hebdomadaire. Ne croyez-vous pas que la période de six mois devrait s'appliquer pour le chèque de paie hebdomadaire?

**M. Koskie:** Je reconnais qu'il existe une différence importante et qu'un délai de moins de six mois pourrait être justifié pour ce qui est des salaires. Je n'aimerais pas trop abréger ce délai, de peur qu'un problème se pose. Je ne crois pas qu'un délai d'un mois soit suffisant. Comme l'honorable sénateur le disait, si aucune créance n'est déposée avant un mois, le délai ne portera préjudice à personne.

**Le sénateur McIlraith:** Il est possible que le délai de six mois, pour le salaire hebdomadaire seulement, empêche la société d'obtenir du crédit, ce qui serait contraire aux intérêts du salarié.

**M. Koskie:** Je comprends votre position.

**Le vice-président:** Pourrions-nous passer au point suivant?

**M. Koskie:** Le point suivant, à la page 26, porte sur la responsabilité des administrateurs concernant le paiement des salaires. Nous nous préoccupons surtout de la modification proposée concernant le paragraphe 188 (3) aux termes duquel un administrateur ou un ancien administrateur n'encourt pas de responsabilité concernant le paiement des salaires, s'il s'appuie de bonne foi sur certains rapports des conseillers juridiques, des comptables, etc. À notre humble avis, cette disposition ne protège pas les salariés et permet aux administrateurs de décliner toute responsabilité envers eux.

Si l'objectif de la disposition du projet de loi touchant la responsabilité des administrateurs est d'annuler les dispositions de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, ces dispositions ne devraient pas, à notre humble avis, fournir aux directeurs une protection additionnelle que ne leur accorde pas la loi actuelle. Nous ne croyons pas que cette protection était prévue dans les anciens projets de loi sur les faillites et nous vous prions respectueusement d'abroger cette disposition, parce qu'elle permettrait aux administrateurs de décaler leur responsabilité.

Passons maintenant à la page 29, à la question des droits présumés et au paragraphe 270(2) aux termes desquels toute fiducie présumée est réputée nulle à moins qu'elle n'ait été effectivement constituée et que les sommes perçues pour garantir le paiement ou le versement de contributions et les fonds du débiteur n'aient été détenus de façon distincte.

Nous nous posons des questions au sujet de la définition de «régime de sécurité sociale» donnée dans le projet de loi parce qu'elle comprend, par exemple, tout régime semblable qui peut être prescrit. Nous nous demandons si cette définition est suffisamment large pour comprendre le genre de fonds auxquels j'ai fait allusion plus tôt.



[Text]

**Mr. Baird:** I do not think it was anyone's intention that a deemed trust for vacation pay would be caught by the definition of «social security plans.» Is it your feeling that the definition does touch vacation pay?

**Mr. Koskie:** That was our feeling, and we certainly wanted to ensure that the legislation be clear enough so that such trusts will continue to be deemed trusts. We are not sure that the definition of social security plans would be sufficiently broad to cover vacation pay.

Next we deal with the filing of proof of claims for wages. We certainly acknowledge and appreciate the improvements made there, by enabling persons authorized by the creditors, or any other persons who have knowledge of the facts, to file proof of claims on behalf of the wage-earners. This is a very important step forward from the point of view of wage-earners. Our recommendation is that the clause be amended so that the filing of a proof of claim can be made with respect to union dues or working dues in addition to a proof of claim for pension or other employee benefit plans. We feel the legislation, as proposed now, may not be sufficiently broad to cover that.

Those are our submissions. Of course, we would refer you to the full text of our brief. We certainly appreciate the opportunity you have given us to appear before you today and the co-operation that has been extended to us by Mr. Baird, legal counsel, and also by Mr. Jackson. On behalf of Labourers' International Union, we would thank you, and if you have any questions now or at any time hereafter, we would be glad to answer them.

**The Deputy Chairman:** Are there any other questions you want to ask these gentlemen? If not, I should like to thank Mr. Koskie and his group for their attendance.

**Mr. Koskie:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** We now turn to the representatives of the Wholesale Salesmen's Association of Canada and Commercial Travellers' Association of Canada, but if we wish to conclude our hearing at 12.30, we may be a little pressed for time.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I should like to suggest that it is not fair to this group, having come from various parts of the country, that we should put any time constraint on them. I would suggest that you make an exception and allow the committee to continue until one o'clock.

**Senator Smith (Colchester):** Or perhaps continue this afternoon.

**Senator Connolly:** It is unfair, as Senator Buckwold has suggested, not to give these people enough time to put forward their submission. Perhaps we should get started and see how much we can do between now and one o'clock.

**Senator Smith (Colchester):** Unfortunately I have made a commitment, and I must leave by 12.30.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed that we continue until one o'clock?

**Hon. Senators:** Agreed.

[Traduction]

**M. Baird:** Je ne crois pas que l'intention visée était que la définition de «régime de sécurité sociale» s'applique à une fiducie présumée créée pour le versement de paye de vacance. Croyez-vous que cette définition s'y applique?

**M. Koskie:** Oui. Sans doute, nous aurions aimé que la Loi soit suffisamment claire pour que ces fiducies continuent d'être des fiducies présumées. Nous doutons toutefois la définition de régime de sécurité sociale soit suffisamment large pour comprendre la paye de vacance.

Passons maintenant à la production de la preuve de créances relatives aux salaires. Nous reconnaissons certainement les améliorations apportées dans ce domaine, par l'autorisation donnée aux personnes autorisées par les créanciers ou à toute autre personne ayant connaissance des faits, de produire la preuve de créances au nom des salariés. C'est un très grand pas de l'avant pour ceux-ci. Nous recommandons que la disposition soit modifiée afin de permettre la production de la preuve de créances relatives aux cotisations syndicales ou professionnelles, en plus des créances relatives aux prestations de retraite et à d'autres régimes d'avantages sociaux. Nous doutons que le projet de loi s'applique à ces cotisations.

Voilà nos recommandations. Nous vous prions, bien entendu, de vous reporter au texte intégral de notre mémoire. Nous vous remercions de l'occasion que vous nous avez donnée de comparaître devant vous aujourd'hui et nous remercions M. Baird, conseiller juridique, ainsi que M. Jackson de l'aide qu'ils nous ont fournie. Au nom du Labourers' International Union, nous désirons vous remercier et nous vous prions de ne pas hésiter à nous poser toute question qui vous vient à l'esprit.

**Le vice-président:** Avez-vous d'autres questions à poser aux témoins? Sinon, j'aimerais remercier M. Koskie et son groupe.

**M. Koskie:** Merci, monsieur le président.

**Le vice-président:** Nous accueillons maintenant des représentants de la Wholesale Salesmen's Association of Canada et de la Commercial Travellers' Association of Canada. Comme nous aimerions suspendre nos travaux à 12 h 30, nous n'avons pas une minute à perdre.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le Président, je crois qu'il ne serait pas juste de limiter le temps accordé à ce groupe dont les membres viennent de tous les coins du Canada. Je propose que nous fassions une exception et que nous poursuivions nos travaux jusqu'à treize heures.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Nous pourrions peut-être revenir cet après-midi.

**Le sénateur Connolly:** Il serait injuste, comme l'a mentionné le sénateur Buckwold, de ne pas donner à ces gens assez de temps pour présenter leur mémoire. Nous devrions peut-être commencer et voir ce que nous pouvons faire d'ici à treize heures.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Malheureusement, j'ai pris un engagement et je dois partir à 12 h 30.

**Le vice-président:** Est-il convenu de continuer jusqu'à treize heures?

**Des voix:** Convenus.

[Text]

**The Deputy Chairman:** It was certainly not my intention to cut anyone off.

Gentlemen, I welcome you to this meeting. We have reviewed your brief, and I would like you to highlight it to the committee. As we go along, various senators will perhaps interrupt you and ask questions. Perhaps as you speak you will identify yourselves.

**Mr. Leon Deskin, Executive Director, Wholesale Salesmen's Association of Canada:** Mr. Chairman, honourable senators, my name is Leon Deskin. It is indeed a pleasure to be here today to review with you our concerns about the inadequacy of protection and provision for sales representatives in the proposed new Bankruptcy Act, Bill C-12. I should like to thank you for arranging this meeting and making available time in a very busy schedule to hear us.

Let me begin by introducing our group. As I have mentioned, my name is Leon Deskin. I am the Executive Director of the Wholesale Salesmen's Association of Canada. Our 1,000 members coast to coast are involved in the marketing of ladies and children's wearing apparel. I am a past-president of that association, and was a commercial traveller for over thirty years, and have been the Executive Director for the last nine years.

Accompanying me today is Mr. Terry Ruffel, General Manager of the Commercial Travellers' Association of Canada. Mr. Ruffel is a chartered accountant by profession. His more than 24,000 members are involved in the direct marketing and sale of goods to every segment of the economy.

Mr. A. Zaitlin, Q.C., is counsel to the Wholesale Salesmen's Association of Canada. Mr. Zaitlin has been counsel to our group and predecessor organizations for over forty years. He has extensive experience with the problems encountered by sales persons when their employer goes into bankruptcy or receivership.

Mr. Duncan Findlayson, Q.C., is counsel to the Commercial Travellers' Association of Canada. Mr. Findlayson has been association counsel for over twenty years.

Also with us today is Mr. Abe Schwartz. He is the chairman of our association's Government Relations Committee, and is a founding member of the Wholesale Salesmen's Association. He has been a commercial traveller for over thirty years.

Mr. John McWilliams, representing 12,000 members of the Northwest Commercial Travellers' Association, could not be with us today, but his association fully supports our representations.

I might also mention that the Menswear Travellers' Association has requested that we speak for them in our representations.

We have formed a coalition of sales representatives' associations to increase awareness, both in the Senate and in the House of Commons, of the problems experienced by sales persons when their employer goes bankrupt or is placed in receivership.

[Traduction]

**Le vice-président:** Je ne souhaitais certainement pas léser quiconque.

Messieurs, je vous souhaite la bienvenue à cette réunion. Nous avons lu votre mémoire et j'aimerais que vous en signaliez les principaux points au comité. Certains sénateurs vous interrompront peut-être à ce moment pour vous poser des questions. Je vous prie de vous présenter quand vous prendrez la parole.

**M. Leon Deskin, directeur exécutif, Wholesale Salesmen's Association of Canada:** monsieur le président, honorables sénateurs, je m'appelle Leon Deskin. Je suis heureux d'être ici aujourd'hui pour vous dire pourquoi nous nous inquiétons du peu de protection que la nouvelle loi sur les faillites, bill C-12, propose d'accorder aux représentants de commerce. Je vous remercie de nous avoir invités ce matin et de nous consacrer un peu de votre temps précieux.

Permettez-moi d'abord de vous présenter notre groupe. Comme je viens de vous le dire, je m'appelle Leon Deskin et je suis le directeur exécutif de la Wholesale Salesmen's Association of Canada. Les 1,000 membres que compte notre Association dans tout le pays s'occupent de la vente des vêtements pour dames et pour enfants. J'ai été président de cette association, j'ai travaillé comme voyageur de commerce pendant plus de trente ans et j'occupe le poste de directeur exécutif depuis les neuf dernières années.

Parmi les gens qui m'accompagnent aujourd'hui, se trouve M. Terry Ruffel, directeur général de l'Association des voyageurs de commerce du Canada. Il est expert-comptable de métier. Il dirige plus de 24,000 membres qui s'occupent directement de la mise en marché et de la vente de produits dans tous les secteurs de l'économie.

M. A. Zaitlin, C.R., est conseiller auprès de la Wholesale Salesmen's Association of Canada. Il agit à ce titre pour notre groupe, comme il l'a fait pour les autres qui l'ont précédé depuis plus de quarante ans. Il possède une vaste expérience des problèmes auxquels se butent les vendeurs, lorsque leur employeur est en faillite ou mis sous séquestre.

M. Duncan Findlayson, C.R., est conseiller de l'Association des voyageurs de commerce du Canada, poste qu'il occupe depuis plus de vingt ans.

Il y a aussi M. Abe Schwartz, président du comité de notre Association chargé des relations avec le gouvernement et membre fondateur de la Wholesale Salesmen's Association. Il a été voyageur de commerce pendant plus de trente ans.

M. John McWilliams, représentant de 12,000 membres de la Northwest Commercial Travellers' Association, ne pouvait nous accompagner aujourd'hui, mais son association souscrit entièrement à nos idées.

J'ajouterais également que la Menswear Travellers' Association nous a demandé de parler en son nom.

Nous avons formé une coalition des associations des représentants des ventes pour sensibiliser davantage le Sénat et la Chambre des communes quant aux problèmes auxquels les vendeurs se butent, lorsque leur employeur tombe en faillite ou est mis sous séquestre.



*[Text]*

We have set our concerns out in a brief, which has been sent to every Member of Parliament and senator. While we tried to ensure, for the sake of both brevity and clarity, that the brief really was brief, I do not think it would serve any useful purpose to read it this morning. May we take it as read?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Deskin:** I am sure you have all read it and will have questions to ask us. We have come prepared to try to answer them.

Let me first touch on our main concerns. First, granting us preferred creditor status is only of value if there are enough assets left over, once secured creditors are satisfied, to distribute to the preferred creditors. If the cupboard is bare, as it all too often is, the sales representative loses all that is owed him.

Secondly, we respect the need to ensure that lenders on obtaining security for monies advanced are obtaining real security. However, we also believe that once our commissions are earned they should be deemed to be held in trust. This, we understand, is the case in Manitoba law.

Thirdly, we are not confident that the much discussed identity fund is a real option. We are no closer to having one now than we were five years ago. Falling back on the excuse that there are no statistics when the government runs Statistics Canada, which can collect this data if it chooses, is not much different from telling a creditor that his cheque is in the mail.

Fourthly, there are many potential problems with an insurance or an indemnity fund. We believe that the last thing Canada and Canadians want is another UIC type organization.

Fifthly, the amounts proposed in Bill C-12 are too low. We believe that \$5,000 for wages and commissions plus \$1,500 for expenses would be more realistic. We also request that these amounts be established by regulation rather than in the act, to make it easier to adjust them as conditions change. The limits in the existing law were set in 1949.

Sixthly, the time and expense involved in suing company directors for unpaid wages and commissions in those cases where the directors have not themselves declared bankruptcy makes this a rather useless option. We believe that there is a basic human right to be paid for our efforts. This could best be achieved in the context of bankruptcy law by introducing into Bill C-12 a provision similar to clause 238(2) of Bill C-60.

I think this summarizes our main concerns. We are now ready for your questions.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, have you any questions? I know our advisers have a few.

**Senator Buckwold:** First of all, I think I had better declare a conflict of interest, because I happen to have been a long-time member of the Northwest Commercial Travellers' Association,

*[Traduction]*

Nous avons exposé nos préoccupations dans un mémoire qui a été envoyé à tous les députés et sénateurs. Même si nous le voulions bref, clair et précis, je ne crois pas qu'il soit utile de le lire ici ce matin. Pouvons-nous prendre pour acquis qu'il a été lu?

**Des voix:** Convenu.

**M. Deskin:** Je suis sûr que vous l'avez tous lu et que vous avez des questions à nous poser. Nous sommes tout disposés à y répondre.

Mais permettez-moi d'abord de vous exposer ce qui nous préoccupe le plus. Premièrement, le statut de créancier privilégié n'a de valeur que s'il reste suffisamment d'avoirs après que les créanciers garantis ont pris ce qui leur revient. S'il ne reste rien, comme c'est trop souvent le cas, les vendeurs perdent tout ce qui leur est dû.

Deuxièmement, nous admettons qu'il est nécessaire de veiller à ce que les prêteurs obtiennent des garanties réelles lorsqu'ils avancent de l'argent. Mais nous croyons aussi que la commission à laquelle les vendeurs ont droit en guise de rémunération devrait être considérée comme étant placée en fiducie. C'est ce que prévoit le droit manitobain.

Troisièmement, nous ne sommes pas convaincus que la caisse d'indemnisation, dont on a si longuement discuté, constitue une véritable option. Nous ne sommes pas plus près d'en avoir une que nous ne l'étions il y a cinq ans. Prétendre qu'il n'existe aucune statistique, quand on sait que Statistique Canada est un ministère du gouvernement et qu'il peut réunir ces données s'il le veut bien, revient à dire au créancier que son chèque lui parviendra par la poste.

Quatrièmement, les caisses d'assurance ou d'indemnisation prêtent à maints problèmes. Nous savons que le Canada et les Canadiens ne veulent pas d'un autre système comme celui de l'assurance-chômage.

Cinquièmement, les sommes proposées dans le Bill C-12 sont trop faibles. Il serait plus réaliste de parler de \$5,000 en salaire et commission, plus \$1,500 pour les dépenses. Nous demandons également que ces sommes soient établies par voie de règlement plutôt que par la loi, de manière à faciliter leur rajustement selon les circonstances. Les limites prévues dans la loi actuelle ont été fixées en 1949.

Sixièmement, le temps et l'argent dépensés pour des poursuites contre les directeurs de sociétés dans le but de recouvrer des sommes dues en salaires et commissions, dans les cas où les directeurs ne se sont pas déclarés eux-mêmes en faillite, font que cette option est plutôt inutile. C'est un droit fondamental de l'homme d'être rémunéré pour ses efforts. L'intégration dans le Bill C-12 d'une disposition analogue à celle du paragraphe 238(2) du Bill C-60 serait des plus utiles à cet égard.

Voilà qui résume nos principales préoccupations. Nous attendons maintenant vos questions.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, avez-vous des questions? Je sais que nos conseillers en ont quelques-unes.

**Le sénateur Buckwold:** Je crois devoir d'abord me déclarer en conflit d'intérêts, parce que j'ai longtemps été rattaché à la Northwest Commercial Travellers Association, signataire du



[Text]

who are associated with this brief. That will not preclude me from endorsing the brief and supporting most of what you have to say.

I am well acquainted with the problems of commission salesmen, and the fact that in the industry you are involved in the instance of bankruptcy is not uncommon; that it is sometimes a very fragile industry, and that in fact very often sales people who work on a commission basis, who are pre-selling some months in advance, find themselves involved with a company that cannot deliver their orders because of bankruptcy, and they are left high and dry.

I fully support a return to the sort of super-priority that was in Bill C-60, where in fact wages had a priority, even over preferred creditors. Under this bill that has been eliminated. Under Bill C-60, wages were guaranteed to an amount of \$2,000. That has now literally been eliminated by saying that wages will rank as preferred creditors, which is really secondary to the security of other creditors, who very often would have almost complete control over the financial assets and complete security. Especially because of the nature of the business of the so-called clothing and ladies wear industries, where in fact assets very often are limited, wages very often will not be paid. I am not just talking of commission wages. Wages of employees generally, I think, will find themselves in a secondary position, and I re-emphasize what I said during the first hearings on these bills, some years ago, that as far as I am concerned, regardless of other security, the wages, the amounts, due to employees who are giving their lifeblood, literally, to keep an establishment going and prosperous, should have a priority over anybody, to a limited degree. I do not say they should go on indefinitely, but to a limited degree. I have not changed that opinion, and I think this bill has downgraded the security of wages—not just salesmen's wages, but all wages—and this committee should be taking a very careful look at it.

I personally do not support the fund. I do not think it is practical, or even desirable, to have every employee in every company pay a few pennies, or whatever it is, a week or month into a fund to protect industries that are likely to go bankrupt. I, as an employee, would not feel that that was my responsibility. I also feel that the financial institutions recognize the priority of wages. I do not find it a restrictive element in giving credit.

**Senator Connolly:** This is a serious point.

**Senator Buckwold:** This is the point that the committee, during the last round, felt could hurt the granting of credit. It could damage relationships with financial institutions if wages had a priority over other security.

**The Deputy Chairman:** Over secured creditors.

**Senator Buckwold:** Yes, over secured creditors. I come back to the fact that wages of people employed in a company should have a top priority, and anybody who has any feeling for people who work, I think, would support that.

[Traduction]

mémoire. Cela ne m'empêche pas de souscrire au document ni d'appuyer la plupart des idées que vous exposerez.

Je connais très bien le problème des vendeurs à commission et je sais aussi que les faillites ne sont pas rares dans ce secteur d'activité, parfois très aléatoire et que, très souvent, les vendeurs se retrouvent dans une situation fâcheuse, lorsque, après avoir vendu leur produit quelques mois à l'avance, ils ne peuvent respecter leurs engagements, parce que la compagnie est en faillite et qu'elle ne peut remplir les commandes.

J'appuie entièrement le retour au genre de super priorité prévue dans le Bill C-60 où les salaires avaient effectivement priorité, même sur les créanciers privilégiés. Dans le Bill C-12, cette disposition a été supprimée. En vertu du Bill C-60, les salaires étaient garantis jusqu'à concurrence de \$2000. Dans le Bill C-12, cette garantie est complètement effacée, les salaires étant considérés comme des créances privilégiées, ce qui est vraiment subordonné aux garanties dont jouissent les autres créanciers qui, très souvent, auraient le quasi plein contrôle sur les avoirs financiers et des garanties complètes. Cela est vrai tout spécialement dans l'industrie du vêtement et du linge pour dames, où les actifs sont en fait très souvent limités et où les salaires seront très rarement payés. Je ne parle pas uniquement des salaires provenant de commission. Les salaires des employés en général passeront au second rang, et j'insiste sur ce que j'ai déjà dit, il y a quelques années, lors des premières audiences sur ces projets de lois: peu importe les autres garanties, les salaires et les sommes dues aux employés qui se donnent corps et âme pour qu'une entreprise reste en affaires et demeure prospère, devraient avoir priorité jusqu'à un certain degré. Je n'ai pas changé d'avis et je crois que le présent projet de loi n'offre pas autant de garantie pour les salaires—non seulement ceux des vendeurs, mais tous les salaires—et le Comité devrait se pencher très attentivement sur cette question.

Je ne suis pas en faveur du fonds. Je ne crois pas qu'il soit pratique, ni même souhaitable, que chaque employé de chaque société verse hebdomadairement ou mensuellement quelques sous ou dollars dans un fonds pour protéger les industries susceptibles de faire faillite. En tant qu'employé, je ne considérerais pas cela comme une de mes responsabilités. J'estime également que les institutions financières doivent accepter la nature prioritaire des salaires. Ce n'est pas un élément restrictif pour l'octroi de crédit.

**Le sénateur Connolly:** Ce point est important.

**Le sénateur Buckwold:** C'est le point qui, le Comité le disait lors de sa dernière session, pourrait nuire à l'octroi de crédit. Les relations avec les institutions financières pourraient être compromises, si les salaires avaient priorité sur d'autres garanties.

**Le vice-président:** Sur les créanciers garantis.

**Le sénateur Buckwold:** Oui. Je le répète, les salaires des employés d'une société devraient passer en tout premier lieu, et quiconque a de l'estime pour les travailleurs doit être d'accord sur ce point.

[Text]

Our committee wanted to get around this problem by means of the fund, and recommended that we develop the fund. Again, as I say, I do not think that is the answer. It might have been, had it been accepted and practical, though I think the Canadian business community would not have liked it very much. But that is not here now, and in the meantime we find ourselves with a new bill which puts wage earners, commission salesmen, and anybody else, in a much worse position than they would have been in under the other bills.

I draw your attention to the fact that this is a very serious problem that should be addressed by this committee.

**Senator Connolly:** Can we ask Mr. Baird what the rationale was for putting the position of the wage earner into the category of preferred creditors, and thus reducing his status in the bankruptcy?

**Mr. Baird:** It was clearly tied in, or connected with, the insurance fund. It was not considered to be treated in isolation. The priority provision that was considered by the committee would, first, disrupt commercial lending—

**Senator Connolly:** That is a problem and that is a problem you have got to face.

**Mr. Baird:** There was no certainty of payment because of the fact that an astute lender might circumvent the rules by setting up associated companies. The third point was that there would be delay in making the payment because it always takes time to realize on assets. There were therefore disadvantages with regard to the priority.

The fourth consideration was that the provision in the act was very confusing. It did not say how the priority was to be administered, or who was to bear the burden. The fact that a mortgage was given on real property ten years before the wages became owing meant that there was a concern that it was unfair to have a retroactive priority situation. These were problems that arose in connection with this super-priority, and to counterbalance that the committee recommended the insurance fund.

I think they have to be looked at together. It was not the intent of this committee, or in my view it was not the intent of the committee, to ignore wage earners.

**Senator Connolly:** Mr. Baird, I am not thinking about the report. I am thinking about the draft of the legislation. As I understand it, the existing law is that the wage earners come first, before the secured creditors.

**Mr. Baird:** No. That is not the existing law, sir.

**Senator Connolly:** All right. Then they proposed to leave that law as it was and put the wage earners at the top of the preferred creditors?

**Mr. Baird:** No. It was virtually to maintain the same position for wage earners, but to increase the limit. Bill C-12, basically, maintains the wage earners in the same priority position as they are in under the present Bankruptcy Act, but it increases the limits from \$500 to \$2,000, plus another \$500

[Traduction]

Notre Comité croyait pouvoir résoudre le problème avec le fonds dont il a recommandé l'établissement. Je ne crois pas que le fonds soit la solution. Il aurait pu l'être, s'il avait été accepté et si il était pratique, quoique je doute que le milieu d'affaires canadien y aurait souscrit. De toute façon, nous nous retrouvons maintenant avec un nouveau bill qui favorise bien moins les salariés, vendeurs à commission et ainsi de suite que les autres projets de loi étudiés antérieurement.

J'attire votre attention là-dessus, c'est un problème très sérieux sur lequel le Comité doit se pencher.

**Le sénateur Connolly:** Pouvons-nous demander à M. Baird d'expliquer les raisons qui ont motivé le classement du salarié dans la catégorie des créanciers privilégiés et son recul dans la hiérarchie de la faillite?

**M. Baird:** C'était clairement lié ou rattaché à la caisse d'assurance. Ce ne devrait pas être traité isolément. La disposition de la priorité envisagée par le Comité devait d'abord entraver les prêts commerciaux...

**Le sénateur Connolly:** C'est un problème, et il vous faut y faire face.

**M. Baird:** Il n'y avait pas de certitude quant au paiement, car un prêteur futé pouvait contourner la loi en établissant des sociétés associées. Le troisième point était que le paiement serait retardé parce qu'il faut toujours du temps pour réaliser un actif. Il y avait donc des inconvénients à la priorité.

La quatrième considération était que la disposition de la loi créait beaucoup de confusion, ne précisant pas comment la priorité devait être administrée ou qui devait supporter le fardeau. Consentir une hypothèque sur un bien immobilier dix ans avant que les salaires ne deviennent exigibles traduisait des préoccupations relatives à l'injustice de la priorité rétroactive. Ce sont des problèmes qui se sont posés relativement à la priorité absolue. Pour compenser, le Comité a recommandé la caisse d'assurance.

Je pense qu'on doit les considérer ensemble. Il n'était pas dans l'intention du Comité, à tout le moins à mon avis, d'ignorer les salariés.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur Baird, je ne pense pas ici au rapport, mais bien au projet de loi. Si je ne m'abuse, la loi actuelle accorde aux salariés priorité, sur les créanciers garantis.

**M. Baird:** Non. Ce n'est pas ce que stipule la loi actuelle, monsieur.

**Le sénateur Connolly:** Très bien. On a donc proposé de laisser cette loi telle quelle et de placer les salariés au premier rang parmi les créanciers jouissant d'un traitement préférentiel?

**M. Baird:** Non. On a proposé de conserver aux salariés pratiquement la même position, mais d'accroître la limite. Le bill C-12 assure essentiellement aux salariés la même position prioritaire que l'actuelle Loi sur la faillite, mais porte la limite de \$500 à \$2,000, plus \$500 pour les avantages sociaux. Mais



[Text]

for employee benefits; but the priority, or level of ranking, is exactly the same as in the existing act.

**Senator Connolly:** What these gentlemen say is this, that even that is not going to help the wage earner, or the commission man.

**Senator Buckwold:** Actually, any wage earner.

**Senator Connolly:** Any wage earner, but particularly what we are thinking about, I suppose, is the vast bulk of employees in companies that go bankrupt. They are not the executives; they are the people who turn out the goods.

**Mr. Baird:** This is correct. That is their position. They say the existing priority is not good enough, and the reason for that is that even under the present practice on many occasions the secured creditor realizes on all the assets and there is nothing left over for the preferred creditors.

**Senator Connolly:** When we are talking about the secured creditors we are talking about the fellow who holds the mortgage on the property, or the bank that might have section 88 security, or a floating debenture, or any other kind of security secured by assets of the bankrupt estate.

**Mr. Baird:** That is correct.

**Senator Connolly:** All right. And that may wipe out everything, and the wage earner bears the brunt, as well as all the other creditors.

**Mr. Baird:** That is correct. That is the problem they are addressing in this brief.

**Senator Connolly:** All right. Now, assuming that the premise is true, namely, that the secured creditors, in many cases, can use up all of the assets to satisfy their security, in spite of what Senator Buckwold says about the objectionable features of the insurance scheme, is there any other way that this can be met?

**Mr. Baird:** There is a compromise. The insurance scheme is preferable, because I think it provides security and prompt payment, and these are two advantages of the insurance fund that I am not aware of in any other schemes. A compromise might be to give the wage earner priority over the current assets, or assets being used in the course of business, such as the accounts receivable and inventory, and subordinate to charges of real estate or fixed property. This is a compromise position.

**Senator Connolly:** That would not help the fellow with the security of a mortgage, but it might hurt the secured creditor who has a floating debenture, or the bank that has section 88 security.

**Mr. Baird:** That is correct.

**Mr. Zwaig:** Perhaps I may just interject here, on section 88 security. Section 88(5) of the Bankruptcy Act presently provides that in the event of a bankruptcy wage earners do in fact have a priority that ranks ahead of the banks.

**Senator Buckwold:** Is there an amount?

**Mr. Baird:** There is no limit on the amount, but three months is the period.

[Traduction]

la priorité ou le rang sont exactement les mêmes que dans la loi actuelle.

**Le sénateur Connolly:** Ces messieurs veulent dire que même cela n'aidera pas le salarié ou celui qui travaille à commission.

**Le sénateur Buckwold:** En fait, tous les salariés.

**Le sénateur Connolly:** Tous les salariés, mais nous pensons ici particulièrement, je suppose, à la masse des employés de sociétés qui font faillite. Ce ne sont pas les cadres mais ceux qui produisent les marchandises.

**M. Baird:** C'est exact. C'est leur position. Ils disent que la priorité actuelle n'est pas satisfaisante parce que même dans le cadre de la pratique actuelle, il arrive souvent que le créancier garanti réalise tout l'actif et qu'il ne reste plus rien pour les créanciers jouissant d'un traitement préférentiel.

**Le sénateur Connolly:** Quand nous parlons du créancier garanti, nous parlons de celui qui détient l'hypothèque sur le bien immobilier, ou de la banque qui pourrait avoir la garantie de l'article 88 ou une débeture à taux flottant ou tout autre type de valeur garanti par l'actif du bien immobilier du failli.

**M. Baird:** C'est juste.

**Le sénateur Connolly:** Très bien. Cela peut tout balayer, et le salarié en subit les conséquences, tout comme les autres créanciers.

**M. Baird:** C'est exact. C'est le problème soulevé dans ce mémoire.

**Le sénateur Connolly:** Très bien. En présumant que la prémisse soit vraie, à savoir que dans de nombreux cas les créanciers garantis peuvent épuiser tout l'actif pour satisfaire à leur garantie, indépendamment de ce que le sénateur Buckwold dit sur les caractéristiques discutables du régime d'assurance, y a-t-il une autre façon de procéder?

**M. Baird:** Il y a un compromis. Le régime d'assurance est préférable, car à mon avis, il fournit une garantie et assure un paiement rapide, deux avantages qui ne se retrouvent dans aucune autre régime, que je sache. Un compromis pourrait consister à accorder priorité au salarié pour ce qui est de l'actif disponible ou de l'actif utilisé dans le cours des affaires, les comptes à recevoir et les marchandises, par exemple, moins les frais du bien immobilier. C'est une position de compromis.

**Le sénateur Connolly:** Cela n'aiderait pas celui qui a la garantie d'une hypothèque, mais pourrait nuire au créancier garanti qui détient une débeture à taux flottant, ou à la banque qui a la garantie de l'article 88.

**M. Baird:** C'est exact.

**M. Zwaig:** Permettez-moi de vous interrompre ici au sujet de la garantie de l'article 88. Le paragraphe 88(5) de la Loi sur la faillite stipule qu'en cas de faillite, les salariés ont priorité sur les banques.

**Le sénateur Buckwold:** Y précise-t-on un montant?

**M. Baird:** Non, mais une période de trois mois.



[Text]

**Mr. Zwaig:** There is a limit on the period, but not on the amount.

**Mr. Baird:** At the present time the banks are already subject to wage-earner priority.

**Senator Connolly:** So they would not lose anything if this happened. As I mentioned last day, section 88 is limited to certain types of industries, and is not applicable to all types of business; but it would be an extension of that proposal to give wage earners priority over any claim against inventory. Now, it would be a further extension to give a wage earner a claim over the proceeds realized from the accounts receivable; but that is a comprise position. It will still permit the employer to borrow money against his fixed assets, such as his machinery and equipment. It would permit a trust company to make loans against real estate. These types of transactions would not be affected by the super-priority. Similarly, a purchase money security interest—something bought on a conditional sales contract, such as a piece of equipment or a car—would rank ahead of this priority.

**Senator Connolly:** That has not been worked out yet in draft form?

**Mr. Baird:** No, it has not.

**Senator Connolly:** The point is that the bill, as it now stands, does not recognize this proposal.

**Mr. Baird:** That is correct.

**Senator Buckwold:** The bill, as it now stands, brings us right back to where we were before. I have to congratulate the salesmen; I appreciate what they are doing. They are pointing out that wage earners generally will often find themselves in a secondary position. I refer to all wage earners. In my opinion, we are not protecting them sufficiently as we did in Bill C-60.

**Mr. Zwaig:** The present bill, C-12, to be understood, is in the area of wage earner preference an extension of what is in law today.

**Senator Buckwold:** The previous bill did go forward in providing wages of employees with a priority. That has been eliminated.

**Senator Connolly:** Let us get the term straight. What did Bill C-60 do in relation to wage earners in respect of secured creditors?

**Mr. Baird:** It gave them absolute priority over all types of secured creditors to the maximum amount of \$2,000.

**Senator Buckwold:** I suggest that by eliminating that we have taken a backward step. I also suggest that in the light of today's inflation, \$2,000, which was acceptable five years ago when this bill first came along, is not acceptable today. On that basis the figure should be \$3,000, \$4,000 or \$5,000.

**Senator Connolly:** Mr. Deskin, would you think that to reintroduce the provisions of Bill C-60 would be satisfactory?

**Mr. Deskin:** Yes, I would, with the consideration that five years have passed and there is a considerable difference in the

[Traduction]

**M. Zwaig:** Le délai est limité, mais pas de montant.

**M. Baird:** À l'heure actuelle, les banques se classent déjà derrière les salariés.

**Le sénateur Connolly:** Elles ne perdraient donc rien si cela arrivait. Comme je l'ai mentionné l'autre jour, l'article 88 se limite à certains types d'industries; il n'est pas applicable à tous les types d'entreprises. Mais ce serait une extension de cette proposition que d'accorder aux salariés priorité sur toute autre personne ayant un droit sur les marchandises. Et ce serait une autre extension que d'accorder priorité aux salariés quant aux comptes à recevoir. Mais c'est là une position de compromis, qui laisserait à l'employeur la possibilité d'emprunter contre ses éléments d'actif immobilier comme la machinerie et le matériel. Cela permettrait à une société de fiducie de consentir des prêts sur des biens immobiliers. Ces types de transactions ne seraient pas touchés par la priorité absolue. De même, une chose qui a été achetée en vertu d'un contrat de vente conditionnelle, une pièce d'équipement ou une voiture, par exemple, se classerait devant cette priorité.

**Le sénateur Connolly:** Cela n'a pas encore été établi dans le projet de loi.

**M. Baird:** C'est juste.

**Le sénateur Connolly:** Le fait est que le projet de loi, dans sa forme actuelle, ne reconnaît pas cette proposition.

**M. Baird:** C'est juste.

**Le sénateur Buckwold:** Le projet de loi, dans sa forme actuelle, nous ramène là où nous étions auparavant. Je me dois de féliciter les vendeurs pour ce qu'ils font. Ils signalent que les salariés se retrouvent souvent en deuxième position. Je parle de tous les salariés. A mon avis, nous ne les protégeons pas suffisamment par rapport à ce qu'il en était dans le bill C-60.

**M. Zwaig:** Pour ce qui est de la priorité qu'ont les salariés, le présent projet de loi, est en fait une extension de ce qui figure dans la loi actuelle.

**Le sénateur Buckwold:** L'ancien projet de loi allait plus loin puisqu'il accordait priorité aux salaires, ce qui a été supprimé.

**Le sénateur Connolly:** Éclaircissons la question. Le Bill C-60 a fait quoi par rapport aux salariés et aux créanciers garantis?

**M. Baird:** Il leur a accordé priorité absolue sur tous les types de créanciers garantis, pour un montant maximum de \$2 000.

**Le sénateur Buckwold:** A mon avis, en supprimant cet aspect, nous avons fait un pas en arrière. De plus, étant donné, les \$2 000, qui étaient acceptables il y a 5 ans, pour la première fois quand on a présenté le présent projet de loi, ne le sont plus aujourd'hui. Ce devrait être \$3 000, \$4 000 ou \$5 000.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur Deskin, réinclure les dispositions du Bill C-60 serait-il, à votre avis, satisfaisant?

**M. Deskin:** Oui, compte tenu du fait que cinq années se sont écoulées depuis, et que la valeur du dollar et l'inflation ne sont

[Text]

dollar value inflation. If consideration can be given to that and it is reintroduced as it was in Bill C-60, then I believe our people would be satisfied. I could ask Mr. Terry Ruffel the same question.

**Senator Connolly:** Mr. Baird, do you know why it was taken out?

**Mr. Baird:** It was taken out because we recommended, in substitution, the insurance fund.

**Mr. Duncan Findlayson, Q.C., Counsel, Commercial Travellers Association of Canada:** Where does that insurance fund stand now?

**Mr. Baird:** The problem with which this committee is wrestling is that there has been no legislation introduced creating the insurance fund.

**Senator Connolly:** Did the Commons committee have the idea of the insurance fund?

**Mr. Baird:** No; it was a concept created by this committee.

**Senator Connolly:** So we have to get somebody off the hook.

**Mr. Findlayson:** I am with the Commercial Travellers Association as solicitor. As I understand it, we are left with a situation where we should revert to the status quo that we enjoyed prior to the series of amendments commencing in 1975. It is now held out to us as a hope—and perhaps more than that—that the insurance fund be created. That fund has obviously not been created. Apparently, there is no body of information or data upon which any comprehensive scheme for an insurance fund can be created. I do not know whether or not that is true.

**Senator McIlraith:** That is the evidence we have.

**Mr. Findlayson:** So, one has to wonder whether or not there is any real hope at all of improving the salesman's status.

**Senator Buckwold:** I do not think this is a particular battle of the salesmen. It represents all wage earners.

**Mr. Findlayson:** That's right. I should say, Mr. Chairman, that we enjoy the advantage of having followed Mr. Koskie, because he did present, for his own group, in his own able way, concerns that we ourselves experience. Senator Buckwold is quite right: it is not just our problem; it is a problem of all wage earners.

**Senator Connolly:** It seems to me that the solution probably lies either in the establishment of an insurance fund or in the compromise that Mr. Baird described; but neither of those is in the bill—is that so?

**Mr. Zwaig:** That is correct.

**Mr. Terry Ruffel, General Manager and Secretary, Commercial Travellers Association of Canada:** Mr. Chairman, one of the comments made earlier is that generally morally many employees had been paid. I think what we are looking

[Traduction]

vraiment plus les mêmes. Si on pouvait en tenir compte et réinclure les dispositions du Bill C-60, je crois que les nôtres seraient satisfaits. Je pourrais poser la même question à M. Terry Ruffel.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur Baird, savez-vous pourquoi ce fut supprimé?

**M. Baird:** Parce que nous avons recommandé, à la place, la caisse d'assurance.

**M. Duncan Findlayson, c.r., avocat-conseil, Association des voyageurs de commerce du Canada:** Où en est cette caisse d'assurance actuellement?

**M. Baird:** Le problème auquel se heurte le comité, c'est qu'aucune mesure législative portant création de cette caisse n'a été déposée.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce le Comité de la chambre qui a eu l'idée de cette caisse?

**M. Baird:** Non; c'est une initiative du présent comité.

**Le sénateur Connolly:** Alors il va falloir trouver quelqu'un.

**M. Findlayson:** Je suis avocat pour *Commercial Travellers Association*. Si je ne me trompe, nous sommes dans une situation où nous aurions à revenir au statu quo d'avant la série d'amendements qui commence en 1975. Or, on nous présente comme un espoir possible—(et peut-être plus) que le fonds de garantie soit constitué. Or il est évident qu'il ne l'a pas été. Et apparemment ni aucune information ni, aucune donnée, n'a été recueillie permettant de mettre sur pied un dispositif global instituant un fonds de garantie. Je ne sais si je me trompe?

**Le sénateur McIlraith:** Cela concorde en effet avec nos renseignements.

**M. Findlayson:** On peut donc légitimement se demander s'il y a un espoir quelconque d'amélioration de la condition du vendeur.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne pense pas qu'il s'agisse plus particulièrement du statut du voyageur de commerce. Ce sont en fait tous les salariés qui sont concernés.

**M. Findlayson:** Exactement. Monsieur le président, je dirais même que nous avons eu plaisir à écouter M. Koskie, dans la mesure où il a présenté au nom de son groupe, et à sa façon, des questions qui nous préoccupent également. Le sénateur Buckwold a tout à fait raison: il ne s'agit pas simplement d'un problème qui serait le nôtre, c'est en fait le problème de tous les salariés.

**Le sénateur Connolly:** La solution, à mon avis, réside dans la constitution d'un fonds de garantie ou dans un compromis comme l'a décrit M. Baird. Or, si je ne me trompe, le bill ne fait mention ni de l'une ni de l'autre de ces solutions, n'est-ce pas?

**M. Zwaig:** C'est exact.

**M. Terry Ruffel, directeur général et secrétaire, Commercial Travellers Association of Canada:** Monsieur le président, on a déjà dit au cours de cette réunion que de façon générale la plupart des employés ont été payés. Ce à quoi nous aspirons,



[Text]

for is to see that the normal obligation recognized in the past about paying staff is written into the law.

Another point made earlier was about the question of months of income. I think our group would rather see a dollar amount discussed and written into the bill through the regulations, because of the special circumstances of our people. There was mention of one month's income, which can be very, very small for a sales representative. They could have two or three or four months of commissions owing because of the special nature of their work, so we certainly endorse the dollar limit as we suggested in the brief, and consideration strictly of a dollar limit rather than a time period.

**Mr. Zwaig:** Your brief relates sales persons to employees of the bankrupt. It is recognized that a sales person who is not an employee would rank as an unsecured creditor.

**Mr. Findlayson:** I have had to wrestle with that problem myself many times—the distinction between a salesman who is an employee and one who is, in effect, self-employed. The distinction, for the purposes of this particular piece of legislation, is perhaps academic. The so-called self-employed salesman is assigned a territory, he is assigned a line of goods to sell, and he is expected to expend a certain amount of his time. Many of the criteria which apply to an employee apply equally to a so-called self-employed salesman.

I have had to counsel many of these gentlemen who have come to see me in their difficulties, and I have consulted too the trustees who have told me that the gentlemen I represent, or happen to be advising, do not enjoy that status.

I think I heard Mr. Baird suggesting that it is a legal issue, and he is right. It is a factual issue. All I am saying is that I do not know that it should be a major concern of this committee to distinguish between the status of those who are self-employed and those who are pure employees in a legal sense.

**Mr. Baird:** But, Mr. Findlayson, the language in clause 265.(4)(e) talks about:

(e) claims for wages for any amount that had become due and payable by an employer . . .

So this question as to whether a salesman is an employee or not is relevant in determining whether or not your salesman is entitled to a preferred claim. I say it is very difficult for us. Each individual set of facts must be examined to determine whether or not the salesman comes within that category.

**Mr. Findlayson:** There are many circumstances where we could examine a particular situation and come to 10 different solutions around this table as to whether a person is or is not an employee or otherwise.

**Mr. Zaitlin:** I represent the Wholesale Salesmen's Association as well as the Menswear Travellers Association. These people are salesmen in the garment industry, and based upon my experience there is no doubt that the sales persons are in fact employees, because there is that element of control which justifies that kind of relationship.

[Traduction]

c'est de voir cette obligation morale qui a été reconnue de devoir payer le personnel inscrite dans la loi.

Un autre point déjà abordé concerne la question des mensualités. Notre groupe je pense, préférerait qu'un montant soit débattu et inscrit dans la réglementation du bill, et ce en raison de la situation tout à fait spéciale de notre corporation. On a mentionné le montant d'un mois de salaire, qui peut être fort bas dans le cas d'un représentant de commerce. Celui-ci en effet peut très bien avoir encore à toucher deux, trois ou même quatre mois de commission, étant donné la nature particulière de ses activités, si bien que nous serions en faveur comme nous l'avons proposé dans notre mémoire d'un plafond, plutôt que d'une valeur calculée en temps.

**M. Zwaig:** Dans votre mémoire il est question de ceux qui vendent aux employés d'un failli. Il est d'autre part entendu qu'un vendeur qui n'aurait pas statut d'employé serait considéré comme créancier sans garantie.

**M. Findlayson:** Je me suis posé moi-même la question bien des fois, c'est-à-dire celle de la distinction entre un vendeur qui est un employé et un vendeur qui en fait est son propre employeur. Cette distinction subtile dans le cadre de la loi est peut-être de nature un peu théorique. En effet, le vendeur indépendant se voit attribuer une région et une gamme de produits à vendre et est tenu d'y passer un certain temps. Les caractéristiques de l'employé s'appliquent dans bien des cas au même titre au vendeur indépendant.

J'en ai d'ailleurs rencontré plusieurs qui venaient me consulter, et j'ai consulté les syndicats qui m'ont répondu que ces personnes que j'avais le plaisir de défendre ou de représenter, ne jouissaient en fait pas de ce statut.

Si je ne me trompe, j'ai entendu M. Baird suggérer qu'il s'agissait en fait d'une question de droit, et à mon avis il a raison. C'est une question de fait. En bref, je ne pense pas que ce comité doive se préoccuper de cette distinction entre les deux statuts, celui du vendeur indépendant et celui des employés au sens juridique du terme.

**M. Baird:** Mais, monsieur Findlayson, le libellé de l'alinéa 265(4)e est le suivant:

e) les créances pour salaires relatives aux sommes qui étaient exigibles et payables par l'employeur . . .

La question donc de savoir si le vendeur a le statut d'employé ou non est importante lorsqu'il s'agit de déterminer s'il a le droit ou non au titre de créancier prioritaire. La question est difficile à débattre pour nous. Chaque ensemble de faits doit être examiné afin de préciser si le vendeur fait partie ou non de cette catégorie.

**M. Findlayson:** Il y a bien des cas, où nous aurions en fait dix réponses différentes à la question de savoir si une personne est employée ou non.

**M. Zaitlin:** Je représente ici l'Association des vendeurs en gros aussi bien que la *Menswear Travellers Association*. Il s'agit de représentants de commerce dans l'industrie du vêtement, et autant que je sache, il ne subsiste aucun doute sur le statut d'employés de ces vendeurs étant donné qu'ils sont



*[Text]*

In the first place, the sales people who sell garments are given a specific territory. Their territory is determined by their employers. Secondly, they are solicitors for orders. They do not consummate sales. All orders are subject to acceptance by their firms. They are basically ambulatory clerks, who, instead of working in a showroom, go out into the countryside to sell the merchandise.

In addition to that, they are given samples at a certain period of the year which are basically fixed by their employers. They are given samples that are prepared by the employers. So, you have all these elements of control. There is no doubt that they are basically employees who are paid on a commission basis.

Unfortunately, commission salesmen are more vulnerable with respect to payment than the average wage earner who works on a weekly salary. The average salesman works, not on commission on the orders that he books but on the goods that are shipped. Consequently, there is no way to determine the amount due him until the goods have been shipped.

In the garment industry, the practice is to submit a monthly statement covering the shipments made for that month immediately preceding the date on which the commission statements are submitted. The commission statements are supposed to be submitted on approximately the tenth of each month. Therefore, in the best of circumstances, the salesman is six weeks behind before he has any idea of the amount that is due him. In many cases, a couple of months may go by before he gets his commission statement. Sometimes he is out on the road and the commission statement may be sent to his home address.

In my experience, I have heard of many cases where people who have been out in Vancouver representing Montreal firms do not know that their firm has gone into bankruptcy or is having financial difficulty until somebody else tells them. In the meantime, they are out there spending their own money. Incidentally, our salesmen finance their own trips. In many cases, they borrow money from the banks to finance these trips, and when they come back they find that there is a floating debenture, and the bank has taken over all the paper, and then the bank not only does not pay any wages or commissions earned, but actually sues the poor salesmen for the money they borrowed from the bank in order to pay the expenses they incurred in order to carry their particular line.

**Senator Buckwold:** Mind you, it has been pointed out by the banks that even with floating debentures they have recognized the priority of wages. That has been given to us in evidence.

**Mr. Zaitlin:** I might add, senator, that under clause 188(5), only wage earners are referred to. Based upon my experience, most of the banks I have dealt with have recognized travelling salesmen, commissioned salesmen, as wage earners, and they have recognized that they have a liability under clause 188(5).

*[Traduction]*

soumis à un contrôle qui justifie cette désignation, dans leur relation à un employeur.

Tout d'abord, les vendeurs disposent d'une région délimitée. Ce territoire est déterminé par l'employeur. Ensuite, ils sont chargés de placer des commandes. Ils ne passent pas de contrats d'achat en vérité, toutes les commandes sont revues par la société mère. Ce sont donc en fait essentiellement des marchands ambulants qui, au lieu de travailler entre quatre murs, parcourent le pays pour vendre leurs marchandises.

D'autre part, on leur donne à une certaine période de l'année des échantillons qui sont essentiellement choisis par l'employeur. Il y a donc toute cette série d'éléments instituant une dépendance et un contrôle. Il n'y a donc aucun doute sur leur statut d'employés payés à commission.

Malheureusement, ces vendeurs commissionnés sont plus vulnérables en ce qui concerne le paiement, que la moyenne des salariés rémunérés à la semaine. En règle générale, le représentant de commerce ne travaille pas à la commission, c'est-à-dire au pro rata des commandes qu'il fait suivre, mais du volume de marchandises expédiées. Il n'est donc pas possible de préciser quelle somme lui est due jusqu'à ce que les marchandises aient été effectivement expédiées.

Dans l'industrie du vêtement, on a l'habitude de tenir compte des expéditions qui ont été faites pendant le mois précédant immédiatement la date à laquelle le calcul de la commission est fait. Ce calcul de la commission doit en principe être fait environ le 10 de chaque mois. Ainsi, et dans le meilleur des cas, le représentant a en général six semaines de délai entre le moment où il vend et le moment où il connaîtra le montant de sa commission. Dans la plupart des cas, plusieurs mois s'écoulent avant qu'il reçoive le bordereau où est inscrit le montant de sa commission. Vient ensuite le fait qu'il est souvent parti au moment où ce courrier parvient à son domicile.

Je connais des cas, où des gens se trouvaient à Vancouver pour une société de Montréal ne sachant pas que celle-ci avait fait faillite, ou qu'elle avait des difficultés, jusqu'à ce que quelqu'un ne leur dise. Entretemps, ils dépensent leur argent. Soit dit en passant, nos représentants financent eux-mêmes leurs déplacements. Dans de nombreux cas, ils empruntent aux banques, pour constater en rentrant qu'il y a, dette flottante, et la banque a repris toute la comptabilité et non seulement elle ne paye aucun salaire ni aucune commission, mais bien plutôt demande un mandat de poursuite contre le pauvre représentant pour les sommes qu'il a empruntées pour des dépenses que ses voyages lui ont occasionnées.

**Le sénateur Buckwold:** Excusez-moi, mais on a déjà souligné que les banques même s'il y a dette flottante reconnaissent la priorité des salaires. Nous en avons eu la preuve.

**M. Zaitlin:** J'aimerais ajouter, sénateur, que le paragraphe 188(5), ne mentionne que les salariés. D'après mon expérience, les banques auxquelles j'ai eu affaire reconnaissent les voyageurs de commerce, les voyageurs à la commission, comme des

[Text]

**Senator Connolly:** Would you answer this rather detailed question? I think you said that the commission becomes payable once the goods are shipped.

**Mr. Zaitlin:** On the following month.

**Senator Connolly:** That is the moment the commission becomes payable?

**Mr. Zaitlin:** That is right.

**Senator Connolly:** After the order has been taken and submitted to the head office of the company, and a bankruptcy intervenes and the goods are not shipped, what then is the status of the claim of the salesman?

**Mr. Zaitlin:** In the first place, in many cases the trustee takes the unshipped orders and approaches other firms, and has those orders filled by other firms. I have experienced cases where, even in those circumstances, the liability with respect to the salesmen regarding their commission is not recognized by the trustee. If I am not mistaken, there is some old jurisprudence which holds that where the bankruptcy prevents the actual shipment of the merchandise, the salesman is entitled to enter a valid claim for his commission on the unshipped orders.

**Senator Connolly:** The short answer, then, is that in the event of a bankruptcy, whether the goods are shipped or not, immediately the salesman taking that order is entitled to the commission?

**Senator Buckwold:** I do not think it works that way in practice. I think Mr. Zaitlin is probably referring to a remote case pursuant to which there may be that legal right. However, in practice, from my experience in the industry, the salesman in that circumstance is just out of luck. If the company goes bankrupt and the goods are not shipped, the salesman gets nothing.

**Senator Connolly:** That is one of the risks of the trade, I suppose.

**Mr. Zaitlin:** Unfortunately, our commission people never make any provision for the possible bankruptcy of a firm.

**Senator Connolly:** Let us talk for a moment about the situation where the credit manager refuses to ship the goods. A commission salesman must take the risk that that could happen.

**Mr. Findlayson:** There is no question about that, senator. In the case where the principal refuses to ship the goods because he is not satisfied with the credit status of the customer or where the customer decides, for one reason or another, to return the goods or cancel his order, then the commission is not payable.

**Senator Connolly:** In those cases, the risk is with the commission salesman.

**Mr. Zaitlin:** Yes, unless there is fault on the part of the employer.

[Traduction]

salariés; et elles ont reconnu leur dette aux termes du paragraphe 188(5).

**Le sénateur Connolly:** Voudriez-vous répondre à cette question plutôt détaillée. Je crois que vous avez dit que la commission n'était payable qu'une fois les marchandises livrées.

**M. Zaitlin:** Au cours du mois suivant la livraison.

**Le sénateur Connolly:** C'est alors que la commission est payable.

**M. Zaitlin:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** Si la faillite survient après réception de la commande et envoi de cette dernière au siège social de la société, mais avant l'expédition des marchandises, qu'advient-il de la réclamation du vendeur?

**M. Zaitlin:** Tout d'abord, il arrive très souvent que le syndic confie les commandes non exécutées à d'autres entreprises et leur demande de les remplir. J'ai déjà connu des cas pour lesquels, même dans ces circonstances, la responsabilité à l'égard des commissions des vendeurs n'était pas reconnue par le syndic. Si je ne fais pas erreur, d'après des textes anciens de jurisprudence, lorsque la déclaration de faillite empêche l'expédition de la marchandise, le vendeur est autorisé à soumettre une réclamation lui permettant de toucher sa commission pour les commandes non exécutées.

**Le sénateur Connolly:** En plus bref, cela revient-il à dire qu'en cas de faillite, le vendeur qui prend en charge une commande a droit à la commission, que les marchandises soient expédiées ou non?

**Le sénateur Buckwold:** Je ne crois pas que les choses se passent ainsi en pratique. Je pense que M. Zaitlin fait probablement allusion à une affaire ancienne pour laquelle ce droit était reconnu. Toutefois, en pratique, et d'après mon expérience dans l'industrie, le vendeur ne touche pas sa commission dans ces circonstances. Si la société fait faillite avant que les marchandises ne soient expédiées, le vendeur ne reçoit rien.

**Le sénateur Connolly:** Je suppose que c'est là un risque du métier.

**M. Zaitlin:** Malheureusement, ceux qui sont chargés des commissions ne prévoient rien pour le cas où l'entreprise ferait faillite.

**Le sénateur Connolly:** Parlons donc de la situation dans laquelle le directeur du crédit refuse d'expédier les marchandises. Un vendeur à commission doit prendre les risques que cela comporte.

**M. Findlayson:** Il n'y a aucun doute à ce sujet, sénateur. Lorsque le directeur refuse d'expédier les marchandises parce qu'il entretient des doutes quant à la solvabilité du client, ou lorsque ce dernier décide pour une raison ou pour une autre de retourner la marchandise ou d'annuler sa commande, la commission n'est pas payable.

**Le sénateur Connolly:** Dans ces circonstances, c'est le vendeur à commission qui assume les risques.

**M. Zaitlin:** Oui, à moins que l'employeur ne soit fautif.



[Text]

**Senator Connolly:** So, there is an element of risk. You spoke of wage earners and commission salesmen. What about the bogey—and I described it in that way the other day when this was raised—of large claims in this area filed by executives for salaries? Is that something that affects your presentation here?

**Mr. Zaitlin:** In some cases, senator, the amounts due to commission salesmen could be fairly substantial. However, if there is a limitation on the amount of \$2,000 or \$5,000, they would be subject to that limitation. You have to remember that there may be only five or six salesmen covering the entire country. In the garment industry, for example, most firms would have five salesmen covering the entire country. So, if there is a limit on the amount, there is a danger of very large commissions being eliminated.

**Senator Connolly:** But you have not touched on my point about the executive whose salary has not been paid.

**Senator Buckwold:** There would be a limitation on that, too.

**Mr. Findlayson:** The executive is caught by the limit on wages.

**Mr. Baird:** If there is no limit, there would be that risk, Senator Connolly.

**Mr. Findlayson:** Mr. Chairman, I have read the earlier proceedings, and I understand that the fear was raised that the giving of a super-priority, if you will, to wage claims or commission claims in labour-intensive industries would jeopardize the creditworthy status of the employer vis-à-vis the advancement of funds to that employer by way of security. I am wondering in my own mind—and I stand to be corrected by those who have more experience than I—just how serious that threat is. In the case of the wage-earner, even in a labour-intensive industry, he is hardly going to let a week go by without making a strenuous assertion that his wages be paid for that week.

If we are talking about that category of industry or commerce which exists on the basis of its credit-worthy status for the purpose of giving security for loans or advances, I do not see how the claims of commission salesmen are going to seriously interfere with the status.

**Senator McIlraith:** They may not seriously interfere because they would not be wage earners in a labour-intensive industry. There are usually only five or six in a company.

**Senator Buckwold:** I think we have to be fair in that what we are looking at is not just salesmen; we are looking at the whole picture of wages and employees.

**Mr. Findlayson:** What we are looking at is the situation where the wage earner enjoys a red alert status, and he knows that if he is out a week's pay and he is not paid he is in trouble.

**Senator Buckwold:** I agree. I said earlier that I did not feel that would have any significant effect on credit at all.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Il faut donc tenir compte de l'élément risque. Vous avez parlé de salarié et de vendeurs à commission. Qu'en est-il de la menace, et c'est le terme que j'ai utilisé l'autre jour lorsque la question a été soulevée, que laissent planer des réclamations importantes de salaires que soumettraient des directeurs? Cela change-t-il votre perspective?

**M. Zaitlin:** Dans certains cas, sénateur, les montants payables aux vendeurs à commission peuvent être assez élevés, mais ils peuvent également être assujettis à certaines limites, comme \$2,000 ou \$5,000. Vous devez vous rappeler que peut-être 5 ou 6 vendeurs seulement se partagent tout le territoire. Dans le secteur du vêtement, par exemple, la plupart des entreprises n'engagent que 5 vendeurs qui parcourent tout le pays. Ainsi, si des limites sont imposées au montant des commissions, des pertes très élevées peuvent être enregistrées.

**Le sénateur Connolly:** Mais vous n'avez pas répondu à ma question à propos du directeur dont le salaire ne serait pas versé.

**Le sénateur Buckwold:** Je suppose que des limites seraient également imposées dans ce cas.

**M. Findlayson:** Le directeur est assujetti aux limites de salaire.

**M. Baird:** S'il n'y avait pas de limites, ils risqueraient de perdre davantage, sénateur Connolly.

**M. Findlayson:** Monsieur le président, j'ai lu les comptes rendus antérieurs et j'ai constaté que la crainte d'accorder une priorité exclusive aux revendications de salaires ou de commission dans les secteurs à fort coefficient de main-d'œuvre nuirait au crédit de l'employeur à qui on refuserait peut-être d'avancer des fonds contre garanties. Je me demande jusqu'à quel point cette menace est sérieuse, et j'aimerais que ceux qui ont plus d'expérience que moi me corrigent. Les salariés, même dans les secteurs à fort coefficient de main-d'œuvre, ne laisseront probablement pas une semaine s'écouler sans exiger énergiquement d'être payés.

Dans le cas des secteurs ou de commerces qui peuvent fonctionner grâce au crédit dont ils disposent et aux garanties qu'ils peuvent offrir en retour de prêts ou d'avances, je ne vois pas pourquoi les réclamations de vendeurs à commission pourraient nuire sérieusement à ce crédit.

**Le sénateur McIlraith:** La menace ne serait peut-être pas sérieuse parce qu'il ne s'agirait pas de salariés d'un secteur à fort coefficient de main-d'œuvre. Une entreprise ne compte habituellement que 5 ou 6 vendeurs à commission.

**Le sénateur Buckwold:** Je crois que nous devons être justes et préciser que nous ne nous intéressons pas uniquement aux vendeurs mais aussi à tout le système des salaires et des employés.

**M. Findlayson:** Nous nous intéressons à la situation pour laquelle le salarié reçoit un sérieux avertissement, et il sait que si son salaire retarde d'une semaine, il sera en difficulté.

**Le sénateur Buckwold:** Je suis d'accord avec vous. J'ai déjà dit que je ne considérerais pas que cette situation nuirait au crédit.



[Text]

**Mr. Baird:** I think the concern was that the conscientious banker would just take the maximum amount of the claim and multiply it by the number of employees and deduct that from the credit limit. I believe that is a concern that has been expressed heretofore.

**Mr. Findlayson:** Have those who have advanced credit in this fashion by way of security come forward and expressed this concern?

**Mr. Zwaig:** I believe the bankers expressed that concern to this committee at the time of the hearing on Bill C-60.

**Mr. Abe Schwartz, Chairman, Government Relations Committee, Wholesale Salesmen's Association of Canada:** I am a salesman who provides a service to a manufacturer, and I expect to receive remuneration for my services. In the course of my employment, I spend my own time and money in order to procure orders so that factory workers can earn a weekly wage. As mentioned by my colleague, weekly wages are a red alert to these people who provide services and labour. I provide a service in salesmanship.

Let us forget for the moment that my remuneration is called "commission." However, let us remember that I am equally controlled in my day-to-day work for my employer to sell his goods to the retailer. My question is: Although I am called a "salesman," and my remuneration is called "commission," am I not entitled to have the same protection as other employees under Bill C-12?

**The Deputy Chairman:** But, Mr. Schwartz, you are protected.

**Mr. Schwartz:** I am not protected, sir. In my experience of 30 years, I have suffered as a result of seven bankruptcies, and I have never collected commissions or expenses. I have never had the protections which were included in Bill C-60.

**Senator Buckwold:** Bill C-60 never came into effect.

**Senator Connolly:** What you are saying is, whether you call it commission or wages, and whether it is the production of goods or the sale of goods, it is still the way you make your living, and those wages or commissions which pay your living expenses should be protected.

**Mr. Schwartz:** Yes.

**Senator Connolly:** I think we agree. We just wonder what, in the circumstances, is the best way to provide the protection. As I see it, we have two choices: one is the compromise that has been described by Mr. Baird; the other one is the insurance scheme.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much, gentlemen. Are there any other points you wish to make?

**Mr. Deskin:** I want to make only one statement from all that has been said. Having been the Executive Director for our association for the past nine years, having been on the road myself, having been actively involved with the association, having been president and having been actively involved for probably about thirty years, my experience is that if we are

[Traduction]

**M. Baird:** Je crois que les inquiétudes tenaient au fait que le banquier avisé multiplierait le montant maximal de la réclamation par le nombre d'employés et déduirait le produit de la limite de crédit. Je crois que cette préoccupation a rarement été exprimée.

**M. Findlayson:** Ceux qui peuvent obtenir des avances de fonds grâce à des garanties ont-ils exprimé cette préoccupation?

**M. Zwaig:** Je crois que les banquiers en ont fait part au comité lorsque ce dernier a étudié le bill C-60.

**M. Abe Schwartz, président, Comité des relations gouvernementales, Wholesale Salesmen's Association of Canada:** Je suis un vendeur qui offre des services à un manufacturier et je m'attends à être payé en échange de mes services. Pendant que je travaillais pour un manufacturier, je consacrais temps et argent à obtenir des commandes pour que les travailleurs de l'usine soient payés. Comme l'a dit mon collègue, les salaires hebdomadaires constituent un avertissement pour ceux qui fournissent services et main-d'œuvre. Je suis moi-même spécialiste des ventes.

Oublions pour un instant que je suis payé sous forme de commission. Toutefois, rappelons-nous que mon employeur surveille au jour le jour mon travail qui consiste à vendre son produit au détaillant. Ma question est la suivante: Même si on me désigne comme un vendeur et que je suis rétribué sous forme de commission, pourquoi ne serais-je pas, comme les autres employés, protégé par le bill C-12?

**Le vice-président:** Mais monsieur Schwartz, vous êtes protégé.

**M. Schwartz:** Je ne le suis pas, monsieur. En trente ans de service, j'ai eu à subir sept faillites et je n'ai jamais recouvré ni commission ni compensation pour mes dépenses. Je n'ai jamais joui de la protection accordée par le bill C-60.

**Le sénateur Buckwold:** Le Bill C-60 n'est jamais entré en vigueur.

**Le sénateur Connolly:** Vous voulez donc dire que peu importe qu'il s'agisse de commissions ou de salaires, de production ou de vente de marchandises, c'est ainsi que vous gagnez votre vie, et ces salaires ou commissions qui compensent pour vos frais de subsistance devraient être protégés.

**M. Schwartz:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Je pense que nous sommes d'accord. Nous nous demandons simplement quelle est, dans les circonstances, la meilleure façon d'assurer cette protection. Selon mon interprétation, nous avons deux possibilités. La première est celle qu'a décrite M. Baird et l'autre, un régime d'assurance.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, messieurs. Voudriez-vous aborder d'autres points?

**M. Deskin:** J'aimerais faire une seule déclaration à la suite de ce qui a été dit. Ayant été directeur exécutif de notre association pendant les neuf dernières années, ayant moi-même voyagé, ayant œuvré au sein de l'association, été président et participé pendant environ trente ans aux activités de l'association, je puis dire que s'ils restent dans la catégorie

[Text]

left in the preferred category it will result, as it has for the past number of years, in a very, very minimal type of security for the salesmen.

I have heard it said that we are protected. That protection, I emphasize, is very, very minimal. That is the purpose of our coming here. We are only asking, within limits, of course—if a man is going to go into bankruptcy for \$30,000 that would not be fair—for the limit up to \$5,000, and we are suggesting that this is something these people are entitled to.

Thank you very much for listening to us, and thank you for your time. We really greatly appreciate it.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much, Mr. Deskin and gentlemen. You have made your case and we will certainly take it into full consideration.

The committee adjourned.

[Traduction]

privilegiée comme ce fut le cas pendant les dernières années, les vendeurs ne jouiront que d'une protection très limitée.

J'ai entendu dire que nous étions protégés. J'insiste pour dire que cette protection est très réduite. Et c'est pourquoi nous sommes venus ici. Nous demandons simplement, dans les limites du raisonnable, évidemment, car il serait injuste que quelqu'un perde \$30,000 dans une faillite, que la limite soit portée à \$5,000; nous estimons que les vendeurs y ont droit.

Je vous remercie grandement de nous avoir écoutés et de nous avoir consacré votre temps. Nous vous en sommes très reconnaissants.

**Le vice-président:** Je remercie M. Deskin et ses collègues. Vous avez bien fait valoir votre point de vue et nous en tiendrons compte.

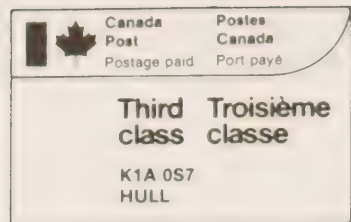
Le Comité suspend ses travaux.

---









*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Labourers' International Union of North America, Local 183:*

Raymond Koskie, Q.C., Counsel;  
Mr. Mark Zigler, Counsel;  
Mr. Tom Connolly, Recording Secretary, Local 183;  
Mr. Lou Castaldo, Assistant Business Manager, Local 183.

### *Wholesale Salesmen's Association of Canada and Commercial Travellers Association of Canada*

#### *On behalf of the Wholesale Salesmen:*

Mr. Leon Deskin, Executive Director;  
A. Zaitlin, Q.C., Counsel.

#### *On behalf of the Commercial Travellers:*

Mr. Terry Ruffel, General Manager and Secretary.

### *Du Labourers' International Union of North America, Local 183:*

Raymond Koskie, c.r., conseiller;  
M. Mark Zigler, conseiller;  
M. Tom Connolly, secrétaire-archiviste, local 183;  
M. Lou Castaldo, directeur administratif adjoint, local 183.

### *Wholesale Salesmen's Association of Canada and Commercial Travellers Association of Canada*

#### *Au nom des vendeurs de produits en gros:*

M. Leon Deskin, directeur exécutif;  
A. Zaitlin, c.r., conseiller.

#### *Au nom des voyageurs de commerce:*

M. Terry Ruffel, directeur général et secrétaire.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Tuesday, June 10, 1980

Le mardi 10 juin 1980

Issue No. 9

Fascicule n° 9

**Fourth Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-6,  
“Banks and Banking Law Revision Act, 1980”

---

**Quatrième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-6,  
«Loi de 1980 remaniant la législation bancaire»

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

\**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

\**Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-6, intituled: “An  
Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings  
Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the  
Canadian Payments Association and to amend other Acts  
in consequence thereof”, in advance of the said Bill  
coming before the Senate, or any matter relating thereto;  
and

That the papers and evidence received and taken on the  
subject in the three preceding sessions be referred to the  
Committee.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-6, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat; et

Que les témoignages entendus et les documents recueillis sur le sujet au cours des trois sessions précédentes soient déferés au comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 10, 1980  
(12)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-6, "Banks and Banking Law Revision Act, 1980".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Connolly, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*), and Walker. (11)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff: Mr. John F. Lewis.

## WITNESSES:

*Federation of Automobile Dealer Associations of Canada (FADA):*

Mr. Weldon McFarlane, President;  
Mr. Kenneth R. Graydon, Executive Vice-President;  
Mr. Fern Turpin, Chairman, Government Relations Committee;  
Mr. James M. Farley, Legal Counsel.

*Association of Canadian Financial Corporations:*

Mr. J. D. Johnstone, Chairman, Bank Act Committee, (Executive Vice-President—General Manager) Canadian Acceptance Corporation;  
Mr. Carne H. Bray, President.

*Canadian Banker's Association:*

Mr. Robert M. MacIntosh, President-Designate;  
Mr. David A. Lewis, Member of the Executive Council, Senior Vice-President, Canadian Imperial Bank of Commerce;  
Mr. J. C. Clarry, Q.C., Legal Counsel.

Following the opening statements the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by Mr. Lewis.

At 5:20 p.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m., Thursday, June 12, 1980.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 10 JUIN 1980  
(12)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-6, «Loi de 1980 remaniant la législation bancaire».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Connolly, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) et Walker. (11)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif: M. John F. Lewis.

## TÉMOINS:

*Federation of Automobile Dealer Associations of Canada (FADA):*

M. Weldon McFarlane, président;  
M. Kenneth R. Graydon, vice-président exécutif;  
M. Fern Turpin, président, Comité des relations gouvernementales;  
M. James M. Farley, conseiller juridique.

*L'Association des compagnies financières canadiennes:*

M. J. D. Johnstone, président, Comité de la Loi sur les banques, (vice-président exécutif—directeur général) Canadian Acceptance Corporation;  
M. Carne H. Bray, président.

*L'Association des banquiers canadiens:*

M. Robert M. MacIntosh, président délégué;  
M. David A. Lewis, membre du Conseil exécutif et vice-président senior de la Banque Canadienne Impériale de Commerce;  
M. J. C. Clarry, c.r., conseiller juridique.

Après les déclarations préliminaires, le Comité interroge les témoins avec l'aide de M. Lewis.

A 17 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 12 juin 1980, à 9 h 30.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 10, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-6, to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other acts in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators the first panel of witnesses to appear this afternoon is from the Federation of Automobile Dealer Associations of Canada. Those appearing are: Mr. Weldon McFarlane, President; Mr. Fern Turpin, Chairman, Government Relations Committee; Mr. Jim Farley, Legal Counsel for the Federation; and Mr. Kenneth Graydon, Executive Vice-President.

I understand that Mr. McFarlane will make the opening statement. Mr. McFarlane would you please proceed?

**Mr. Weldon McFarlane, President, Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:** Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, it is a pleasure to have an opportunity to talk to you regarding the Bank Act, and in particular, the leasing aspects of it. As you are aware, I am appointed by the dealers to represent them for a term of one year. I am also an automobile dealer. An important point, as far as this discussion is concerned, is that I have been in the leasing business for 20 years. Mr. Turpin is also an automobile dealer in Ottawa and also has a leased fleet, which is of significance as far as this discussion is concerned.

I should like to tell you what the Federation of Automobile Dealer Associations of Canada is. It is a national association, representing new car and truck dealers in Canada. There are approximately 4,000 dealers in Canada, and 3,000 are members of FADA. All these dealers are Canadian entrepreneurs who are independent business people and not employees of any manufacturer. They use their own money and money borrowed from banks, the same as any other small business does, to establish their own business in the communities in which they live.

The dealers in Canada employ over 100,000 people. That is more than all the vehicle manufacturers combined, who employ approximately 50,000 people. Further, it employs more than the parts manufacturers in Canada, who employ approximately 60,000 people.

The main point of concern in the new Bank Act is the knowledge that banks will not restrict themselves to true financial leasing—that is, simply providing credit for leasing purposes to customers who wish to lease vehicles, in spite of the bank's constant reassurance and in spite of what we perceive to be the original intention of the white paper on banking when it came out three or four years ago. If banks do

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 10 juin 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier l'objet du bill C-6, remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

**L'honorable sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, les premiers témoins à comparaître cet après-midi sont membres de la *Federation of Automobile Dealer Associations of Canada*. Comparaitront dans l'ordre suivant, MM. Weldon McFarlane, président directeur; Fern Turpin, président, Comité des relations gouvernementales, Jim Farley, conseiller juridique auprès de la Fédération et Kenneth Graydon, vice-président général.

M. McFarlane fera, je crois, la déclaration préliminaire et je lui cède sans tarder la parole.

**M. Weldon McFarlane, président, Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:** Merci, monsieur le président.

Honorables sénateurs, je suis heureux de pouvoir discuter avec vous de la Loi sur les banques, et particulièrement de ses dispositions sur le crédit-bail. Vous n'êtes pas sans ignorer que les concessionnaires m'ont chargé de les représenter pendant un an. Je suis aussi marchand d'automobiles et, point important aux fins de notre étude je m'occupe de location de voitures depuis maintenant vingt ans. M. Turpin est aussi concessionnaire à Ottawa et possède un parc d'automobiles louées, ce qui est également digne d'intérêt.

J'aimerais vous exposer brièvement la nature de la *Federation of Automobile Dealer Associations of Canada*. Nous sommes une association nationale représentant les concessionnaires de voitures et de camions neufs au Canada. Il y a environ 4 000 concessionnaires au Canada dont 3 000 sont membres de la FADA. Tous ces concessionnaires sont des entrepreneurs canadiens indépendants, à l'emploi d'aucun fabricant. Ils ont investi leurs propres capitaux ainsi que l'argent emprunté des banques, comme le font d'ailleurs toutes les autres petites entreprises pour s'établir dans les collectivités où on les retrouve.

Au Canada, les concessionnaires emploient plus de 100 000 personnes; le nombre de leurs employés est donc supérieur à celui de tous les fabricants d'automobiles réunis, lesquels emploient environ 50 000 personnes. Ces mêmes concessionnaires ont aussi plus d'employés que les fabricants de pièces au Canada, qui en comptent, eux, environ 60 000.

La principale inquiétude que nous avons face à la nouvelle Loi sur les banques vient du fait que les banques ne se limiteront pas uniquement au crédit-bail financier, en ce sens qu'elles ne fourniront pas simplement aux clients les fonds nécessaires à la location d'un véhicule, en dépit de l'assurance constante de celles-ci et de ce que nous avons perçu comme étant l'intention originale du Livre blanc sur la législation

## [Text]

become more deeply involved than merely providing the functional equivalent of credit—and there is evidence in the marketplace that this is already taking place—4,000 small businessmen will not be able to withstand the type of competitive pressure exerted by five or six major banks, or even one or two of them.

Regarding unfair competition and conflict of interest, as you know, a dealer currently relies heavily on banks as a source of financing, not only for establishing his business but for operating capital, including the cost of having to borrow large amounts of money in order to pay cash to the factory at the time of receipt of vehicles to be carried on his inventory. It is grossly unfair that the dealer then should be subjected to pressure from these same banks to supply them with vehicles at special discounts.

The pressure is being extended further to persuade dealers to provide service and parts for those vehicles acquired at special discount prices. With 4,000 dealers in the marketplace, it is easy for the banks to play one dealer against the other, as well as to tighten up on the availability or increase the cost of the wholesale financing for bringing in new vehicles.

It would be one thing if the banks were simply additional competitors in the retail market, but it is quite another thing when they want both ends of the business—that is, the wholesale and the retail. They have the resources to put a real squeeze on a dealer, and the proposed Bank Act would make it legal for them to do so.

What is the main issue? The main issue is whether or not banks, under the pretence of financial leasing, should be able actively to involve themselves in retail merchandising. The Bank Act, as presently written, will permit them to become merchandisers to buy and sell vehicles in the marketplace. The main issue for the dealers is survival in these troubled times in the automobile industry. Without a fair chance to compete in the vehicle leasing market, dealers do not have a fair chance to survive.

The issue is a major one, and one which is of critical importance to the dealers. The issue for the banks, on the other hand, is a minor one. We doubt that any bank will go under if they are not permitted to engage in vehicle leasing. The point is that this issue is not of equal importance to both sides. It is crucial to the dealers, yet it is minor to the banks. This difference must be fully recognized.

What is FADA's official position? We are asking for product exemption in the bill and not in the regulations. We want automobiles, vans and trucks under 46,000 pounds gross vehicle weight excluded. We believe firmly that all the regulations in the world will not prevent banks from eventually being able to move into the retail lease market.

We know that the Government of Canada has a feeling of support for small businesses, and the only sure way of protect-

## [Traduction]

bancaire, lors de sa publication il y a trois ou quatre ans. Si les banques s'engagent à participer davantage plutôt que de simplement offrir des services de financement ou leur équivalent et il existe des preuves corroborant l'existence de cette situation sur le marché, 4 000 petites entreprises ne pourront faire face à la concurrence que leur livreront cinq ou six grandes banques, ou même une seule ou deux d'entre elles.

En ce qui concerne la concurrence inéquitable et les conflits d'intérêt, vous n'ignorez certes pas qu'un concessionnaire compte dans une large mesure sur les banques pour obtenir des source de financement, non seulement en vue d'établir son commerce, mais aussi pour obtenir les fonds d'exploitation requis, notamment pour ce qui est d'assurer le coût d'emprunt de sommes importantes destinées à payer comptant le fabricant au moment de la livraison des véhicules faisant partie de son stock. Il est tout à fait injuste que le concessionnaire soit alors assujéti à des pressions qu'exercent ces mêmes banques pour que leur soient fournis des véhicules à des «prix d'amis».

Certaines banques tentent même de persuader les concessionnaires de fournir pièces et entretien pour les véhicules achetés à des prix spéciaux. Avec 4 000 concessionnaires sur le marché, il est facile pour les banques de soulever en quelque sorte les concessionnaires, les uns contre les autres, de même qu'à resserrer la disponibilité des fonds ou à augmenter le coût du financement en gros des nouveaux véhicules.

Si les banques n'étaient que d'autres concurrents sur le marché de détail, la situation serait bien différente, mais actuellement, elles veulent s'engager à la fois dans la vente de gros et de détail. Elles ont les ressources nécessaires pour écraser un concessionnaire et la nouvelle Loi sur les banques les autoriserait à le faire.

Quel est donc le principal problème? Il s'agit de savoir si les banques, sous le prétexte du crédit-bail financier, devraient pouvoir s'engager dans le commerce de détail. Le libellé actuel de la Loi sur les banques le leur permettrait et elles pourraient acheter et vendre des véhicules sur le marché. Le principal problème des concessionnaires est celui de la survie en cette période troublée que traverse l'industrie automobile. Or, les concessionnaires n'ont aucune chance de survivre s'ils ne peuvent faire concurrence sur le marché de location des véhicules.

Il s'agit d'un problème d'une importance vitale pour les concessionnaires, mais secondaire, toutefois, pour les banques. En effet, nous ne croyons pas qu'une banque puisse être acculée à la faillite si elle n'est pas autorisée à œuvrer au sein du marché de location de véhicules. En fait, cette question ne revêt pas la même importance pour l'une et l'autre parties. Bien qu'elle soit fondamentale pour les concessionnaires elle n'a qu'une importance secondaire pour les banques. Il faut tenir compte de cette différence.

Quel est le point de vue officiel de la FADA? Nous demandons qu'une exemption de produits soit prévue dans le projet de loi et non dans le règlement. Nous voulons que les automobiles, les fourgons et les camions d'un poids brut inférieur à 46,000 livres soient exclus. Nous sommes persuadés qu'aucun règlement n'empêchera les banques d'accéder au marché de location de détail.

Nous savons que le gouvernement du Canada favorise l'aide à la petite entreprise; or, le seul moyen efficace de protéger les



[Text]

ing the automobile and truck dealers is by providing a product exemption in the bill. In so doing, big ticket items such as tractor-trailer units used by national transport companies, paving equipment, oil-rig and road-building equipment, earth-moving equipment, construction equipment, lumber and mining machinery, and all other types of big ticket items, including aircraft and locomotives, are still left to the banks or their subsidiaries to lease.

**Senator Connolly:** Are you in a position to provide us with a breakdown, in percentage terms, between that part of the market that you propose to exclude from the banks and that part that you would leave to the banks with your proposed amendment to the bill?

**Mr. McFarlane:** The percentage of on-road vehicles would represent probably 15 per cent of the vehicle market.

**Senator Connolly:** So, 85 per cent of the market would be left to the dealers if your proposal were accepted?

**Mr. McFarlane:** That is correct.

**Senator Molson:** The other day, Mr. Chairman, we were fumbling around with this definition of 46,000 pounds all-up weight. I do not think we got a clear enough definition of just what that means, and we might ask the dealers if they would explain it to us.

**The Chairman:** Senator Molson, the evidence we got the other day was that 46,000 pounds meant, in effect, that the vehicles that would qualify would be off-road vehicles, and that was evidence we got from people who presumably should know what they are talking about. I can turn up the record for you in that regard.

**Mr. McFarlane:** If I might speak on that, Mr. Chairman, to make it really simple, any truck with two driving rear axles and up would be the break point.

**Senator Molson:** Which side of the break point are you referring to?

**Mr. McFarlane:** Anything with a single rear axle would be excluded from the banks.

**Senator Molson:** How would that affect the city delivery fleets of some of the retail merchants, some of which have dual rear axles?

**Mr. McFarlane:** The general service vehicles for in-city use with a van body—

**Senator Molson:** We were discussing the delivery fleets of such retailers as The Bay, Eaton's, and so on.

**Mr. McFarlane:** Their local delivery vehicles, with a 16-foot or 18-foot van body and a full-size box, would be below 46,000 pounds and, therefore, dealer category vehicles.

**Senator Connolly:** They would only have one axle?

**Mr. McFarlane:** Yes.

[Traduction]

concessionnaires d'autos et de camions est d'intégrer au projet de loi une disposition prévoyant l'exemption de produits. De la sorte, les véhicules à prix élevé tels les remorques de tracteur utilisées par les sociétés nationales de transport, l'équipement de pavage, les camions de transport de l'huile et l'équipement de construction de routes, le matériel de terrassement et de construction, les machines de coupe de bois de construction et d'exploitation minière et tous les autres types de machinerie chère, y compris les aéronefs et les locomotives, sont encore loués par les banques et leurs succursales.

**Le sénateur Connolly:** Êtes-vous en mesure de nous fournir, en termes procentuels, un état détaillé de la part du marché que vous souhaiteriez interdire aux banques et de celle que vous leur laisseriez conformément à l'amendement que vous proposez au bill?

**M. McFarlane:** Le pourcentage des véhicules routiers représenterait environ 15 % du marché des véhicules.

**Le sénateur Connolly:** Ainsi, 85% du marché seraient laissés aux concessionnaires si votre proposition était acceptée?

**M. McFarlane:** C'est exact.

**Le sénateur Molson:** L'autre jour, monsieur le président, nous tentions de définir ce qu'est un véhicule de 46,000 livres. A mon avis, nous n'avons pas obtenu de définition claire; peut-être les concessionnaires pourraient-ils nous l'expliquer.

**Le président:** Sénateur Molson, le témoignage que nous avons recueilli l'autre jour indiquait que les véhicules de 46,000 livres admissibles à l'exemption sont des véhicules hors circulation; ce témoignage provenait de personnes dont on peut croire à la compétence. Je puis me reporter au procès-verbal si vous le désirez.

**M. McFarlane:** Monsieur le président, si vous me permettez d'intervenir à cet égard pour simplifier la question, tout camion pourvu d'un double essieu arrière constituerait la limite.

**Le sénateur Molson:** De quelle limite parlez-vous?

**M. McFarlane:** Les banques n'auraient pas accès aux véhicules pourvus d'un essieu unique.

**Le sénateur Molson:** Qu'en résulterait-il pour les parcs de véhicules de livraison de ville de certains détaillants, dont des véhicules sont pourvus de deux essieux?

**M. McFarlane:** Les véhicules de service général dans les villes équipés d'un fourgon—

**Le sénateur Molson:** Nous parlions des parcs de véhicules de livraison de détaillants tels que La Baie, Eaton, etc.

**M. McFarlane:** Leurs véhicules de livraison locale, équipés d'une carrosserie à fourgon de 6 à 18 pieds de longueur et d'une caisse de pleine dimension auraient un poids inférieur à 46,000 livres et seraient par conséquent compris dans la catégorie des véhicules de concessionnaires.

**Le sénateur Connolly:** Ces véhicules seraient pourvus d'un seul essieu?

**M. McFarlane:** Oui.



[Text]

**Senator Molson:** Some of them would have two, would they not?

**Mr. McFarlane:** Well, those would be in the other category.

**Senator Molson:** While they may not have a gross vehicle weight of 46,000 pounds, they could have two axles.

**Mr. McFarlane:** Some of the large retailers have line-haul vehicles as well, and those are vehicles that would be used in conjunction with a trailer for intercity use and then they would be broken down into smaller trucks for service within a city. That is normally the way it is handled.

**Senator Molson:** But the twin-axle city truck is not necessarily 46,000 pounds, or anywhere near it.

**Mr. McFarlane:** A twin-axle truck is generally 46,000 pounds or greater.

**Senator Smith (Colchester):** I do not follow that, Mr. Chairman. I do not profess to know about vehicle weights, but are you saying that the net weight of a twin-axle truck of the type where one axle is raised when the truck is not loaded is over 46,000 pounds?

**Mr. McFarlane:** It would be 46,000 pounds.

**Senator Barrow:** But that is loaded, is it not?

**Mr. McFarlane:** We are talking about gross vehicle weight, senator.

**Senator Smith (Colchester):** I am talking about the weight of the vehicle.

**Mr. McFarlane:** There is no vehicle other than an off-the-highway type of vehicle that would go that high. It is the gross vehicle weight.

**Mr. Fern Turpin, Chairman, Government Relations Committee, Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:** Gross vehicle weight means—

**Senator Smith (Colchester):** I know what "gross vehicle weight" means in terms of regulations respecting how much one can haul on the road.

**Senator Barrow:** That is what they are talking about.

**Mr. Turpin:** It is the weight of the truck plus its load.

**Mr. McFarlane:** In other words, one would not buy that type of truck to haul two tons of material.

**Senator Smith (Colchester):** Why not talk about the weight of the vehicle itself without adding to it any load?

**Mr. McFarlane:** What makes up the gross vehicle weight rating of a vehicle is the combination of engines, transmissions and axles. One could have the same type of cab on any truck. The large trucks have the same cab right up to very high gross vehicle weights.

**Senator Connolly:** I think what Senator Smith (Colchester) is asking is whether it is the custom in trade, when talking

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Certains en auraient deux, non?

**M. McFarlane:** Ils seraient alors compris dans l'autre catégorie.

**Le sénateur Molson:** Bien que leur poids brut n'atteigne pas 46,000 livres, ils pourraient avoir deux essieux.

**M. McFarlane:** Certains concessionnaires importants possèdent aussi des véhicules de transport sur grande distance auxquels on peut joindre une remorque pour le transport interurbain et les modifier ensuite en camions de moindres dimensions pour le service local. On procède généralement de cette façon.

**Le sénateur Molson:** Le camion de ville à deux essieux n'a pas nécessairement un poids réel ou approximatif de 46,000 livres.

**M. McFarlane:** Un camion à double essieu pèse généralement 46,000 livres ou plus.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je ne comprends pas, monsieur le président. Je ne prétends pas être connaisseur en matière de poids de véhicule, mais est-ce que vous affirmez que le poids net d'un camion à double essieu dont l'un peut être soulevé lorsque le camion n'est pas chargé pèse plus de 46,000 livres?

**M. McFarlane:** Son poids est de 46,000 livres.

**Le sénateur Barrow:** Avec le chargement, non?

**M. McFarlane:** Sénateur, nous parlons de poids brut.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je parle du poids du véhicule.

**M. McFarlane:** Un véhicule de ce poids est nécessairement un véhicule hors circulation. Il s'agit de poids brut.

**M. Fern Turpin, président, comité des relations avec le gouvernement, Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:** Le poids brut d'un véhicule signifie...

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je sais ce que cela signifie pour ce qui est des règlements régissant la limite de poids autorisée sur les routes.

**Le sénateur Barrow:** C'est ce dont ils parlent.

**M. Turpin:** Il s'agit du poids du camion plus le chargement.

**M. McFarlane:** En d'autres mots, nul n'achèterait ce type de camion pour transporter deux tonnes de marchandises.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Pourquoi ne s'agirait-il pas du poids du véhicule lui-même sans le chargement?

**M. McFarlane:** Le poids brut d'un véhicule est évalué en fonction du moteur, de la transmission et des essieux combinés. Il est possible d'équiper tous les camions du même type de cabine. Les gros camions, y compris les véhicules à poids brut très élevés, ont le même type de cabine.

**Le sénateur Connolly:** Je pense que le sénateur Smith (Colchester) demande si, lorsqu'on parle de poids brut de

[Text]

about the gross vehicle weight, to include the load that can be carried by that vehicle.

**Mr. Turpin:** Yes, senator. That is how licensing is done right across Canada. That is the DOT designation of a truck.

**Senator Connolly:** When dealers or manufacturers give the weight of a passenger car, that does not include the passenger.

**Mr. Turpin:** No, senator, but a truck is built to carry a load, and the designation by the manufacturer relates to the load that the axle and tires can carry. That figure represents the GVW rating.

**Senator Smith (Colchester):** It may be that the tires and the axles can carry a good deal more than they are allowed to carry under provincial regulations. How do you tie that in?

**Mr. McFarlane:** Users of that type of vehicle would not buy a truck with specifications above those which they require. They would not pay for heavy-duty equipment to do a lesser job.

**Senator Smith (Colchester):** For a good many years in Nova Scotia I was in charge of licensing, and what you fellows are talking about does not strike me as what we talked about in Nova Scotia at all.

**Senator Walker:** As Premier you did not get down to the nitty-gritty.

**Senator Smith (Colchester):** I was Minister of Highways for quite a while before becoming Premier.

**Mr. McFarlane:** It is quite uniform across the country, senator, but not entirely. If one requires a truck with a gross vehicle weight of 46,000 pounds, there is no question as to what the specifications for that truck have to be.

**Senator Smith (Colchester):** I was continually beset by gentlemen like yourself, as well as owners of trucks, to authorize more than the regulations authorized on the ground that the trucks could carry more.

**Mr. McFarlane:** I can only answer that, senator, by saying that the manufacturer does build in a certain margin of safety. If, for example, one buys a 12,000-pound front axle, that could probably be overloaded to 20,000 pounds for some period of time. There is a margin of safety built into all of the components of a vehicle.

**Senator Smith (Colchester):** I am not talking about unsafe loads. I am talking about loads that they maintained were safe and were within the specifications of the manufacturer—and they continue to make these claims. I see it every day.

[Traduction]

véhicules dans le commerce, on y inclut habituellement le chargement qu'ils peuvent transporter.

**M. Turpin:** Oui, sénateur. C'est la manière dont nous procédons pour émettre des permis, dans tout le Canada. Cela répond également à la définition du MDT, pour ce qui est des camions.

**Le sénateur Connolly:** Lorsque les concessionnaires ou les fabricants indiquent le poids d'une voiture particulière, cela n'inclut pas le passager.

**M. Turpin:** Non, sénateur, mais un camion est destiné à transporter une charge et la désignation du fabricant se rapporte à la charge que l'essieu et les roues peuvent supporter. Ce chiffre représente donc le poids total maximum autorisé (PTMA).

**Le sénateur Smith (Colchester):** Il se pourrait bien qu'au fait, les roues et les essieux en question puissent supporter une charge supérieure à celle autorisée par les règlements provinciaux. Comment conciliez-vous ces deux aspects?

**M. McFarlane:** Les usagers de ce type de véhicules n'achèteraient pas de camions dont les spécifications sont supérieures à celles auxquelles ils doivent satisfaire; ils ne feraient pas inutilement l'acquisition de matériel pour grands travaux.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Pendant de nombreuses années, j'ai été responsable de l'émission des permis en Nouvelle-Écosse, et pourtant, les propos que vous tenez ne me semblent pas du tout familiers.

**Le sénateur Walker:** En tant que premier ministre, vous ne vous êtes certes pas penché sur des questions de détail.

**Le sénateur Smith (Colchester):** J'ai été responsable des routes pendant un bon bout de temps avant de devenir premier ministre.

**M. McFarlane:** Les règlements sont assez uniformes dans tout le pays, sénateur, mais ne le sont pas entièrement. Si on me demande un camion dont le PTMA est de 46,000 livres, inutile de chercher ce que doivent être les spécifications de ce camion.

**Le sénateur Smith (Colchester):** A cette époque-là, j'étais continuellement assailli par des gens comme vous ou par des propriétaires de camions qui me demandaient de les autoriser à transporter davantage que ne le prévoyaient les règlements, sous prétexte que les camions pouvaient supporter une charge plus lourde.

**M. McFarlane:** Tout ce que je peux répondre à cela, c'est que les fabricants prévoient toujours une certaine marge de sécurité. Si, par exemple, quelqu'un achète un camion pesant 12,000 livres, le train avant pourrait certainement supporter, du moins pendant une certaine période, une charge allant jusqu'à 20,000 livres, car une certaine marge de sécurité est prévu pour tous les éléments du véhicule.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je parle de charges qui, aux dires de ces personnes, sont sécuritaires et respectent les spécifications du fabricant, si bien qu'ils continuent à faire des réclamations. Je reçois tous les jours de telles demandes.



[Text]

**Mr. McFarlane:** No doubt the truck could carry the heavier load. I guess it is up to the provincial weigh scales to tell you whether or not you are over.

**Senator Smith (Colchester):** But isn't there some simpler way to refer to them and to talk about what they are allowed to carry as a total weight of truck plus load?

**Mr. Turpin:** That is the standard of the federal Department of Transport. Every truck has GVW plate put on it by the manufacturer setting out what the unit is built to carry in terms of GVW.

**Senator Laird:** Why not just argue that the banks should be eliminated from the leasing of vehicles of all types?

**Mr. McFarlane:** That is fine with us; that is great. We have no problem with that.

**Senator Laird:** I am surprised you have not suggested that.

**Mr. McFarlane:** The reason we have not suggested it from the very beginning is that the banks already have been doing some leasing of intercity transport type trucks, and so on. In that case, the individual has been able to borrow the money for the operation of these vehicles, and we let that go.

**Senator Laird:** The lessors get their money from the banks and then engage in the lease.

**Mr. McFarlane:** That is the way we would like to have it, too.

**Senator Laird:** All right, then say so.

**Mr. McFarlane:** As long as the banks provide the money to us. I depend on a bank to provide money in order that I can provide a lease.

**Senator Laird:** In the case of at least some of us here, I believe you are speaking to the converted.

**Mr. McFarlane:** Well, that is very good. If the wording in the Bank Act is changed before it goes through, then that is the end of the conversation.

**Senator Laird:** Sure.

**The Chairman:** Don't hold your breath until that happens.

**Mr. McFarlane:** I do not propose to do that.

**The Chairman:** Mr. McFarlane, you have proposed certain amendments in your letter of May 8.

**Mr. McFarlane:** Yes, I meant to refer to that.

**The Chairman:** Would you like to make some comment on that?

**Senator Connolly:** What is the date of the letter?

**Mr. McFarlane:** The letter of May 8.

**Senator Connolly:** I have one dated May 22.

[Traduction]

**M. McFarlane:** Il ne fait aucun doute que le camion pourrait transporter une charge plus lourde. Seules les échelles de poids de chaque province permettent de déterminer si vous respectez ou non les normes.

**Le sénateur Smith (Colchester):** N'existe-t-il pas de moyen plus simple à leur signaler pour qu'ils sachent quel est le poids autorisé pour leur véhicule, cargaison en plus?

**M. Turpin:** Il faut respecter la norme établie par le ministère fédéral des Transports. Chaque camion est muni d'une plaque apposée par le fabricant et où est indiqué le PTMA.

**Le sénateur Laird:** Pourquoi ne pas dire que les banques devraient être éliminées du marché du crédit-bail de véhicules quels qu'ils soient?

**M. McFarlane:** Nous n'aurions aucune objection, loin de là, à l'adoption d'une telle mesure.

**Le sénateur Laird:** Je suis surpris que vous ne l'ayez pas suggéré.

**M. McFarlane:** Si nous ne l'avons pas fait au tout début, c'est que les banques louent déjà des camions réservés au transport interurbain. Des particuliers ont donc pu emprunter des fonds pour l'exploitation de ces véhicules et nous ne sommes pas intervenus.

**Le sénateur Laird:** Les bailleurs empruntent de l'argent aux banques pour ensuite se lancer sur le marché du crédit-bail financier.

**M. McFarlane:** C'est une manière de procéder qui nous plairait également.

**Le sénateur Laird:** Eh bien, dans ce cas-là, dites-le.

**M. McFarlane:** Du moment que les banques me financent, je peux offrir du crédit-bail.

**Le sénateur Laird:** Je pense que vous prêchez à des convertis, du moins pour ce qui concerne un certain nombre d'entre nous.

**M. McFarlane:** Très bien. Si le libellé de la Loi sur les banques est modifié avant d'être adopté, nous pouvons alors dire que le sujet est clos.

**Le sénateur Laird:** Bien entendu.

**Le président:** N'hibernez pas jusqu'à ce que cela se produise.

**M. McFarlane:** Ce n'est pas ce que j'ai l'intention de faire.

**Le président:** Monsieur McFarlane, vous avez proposé certaines modifications dans votre lettre du 8 mai?

**M. McFarlane:** En effet, et j'allais m'y référer.

**Le président:** Voudriez-vous ajouter quelques commentaires là-dessus?

**Le sénateur Connolly:** A quand remonte la lettre?

**M. McFarlane:** Au 8 mai.

**Le sénateur Connolly:** J'en ai une qui date du 22 mai.



[Text]

**Mr. McFarlane:** The letter of May 8 is to Dr. John Evans. Halfway down the first page it states:

s.173(1)(j): "through a subsidiary of the bank and not otherwise, subject to any terms and conditions prescribed by the Regulations engage in financial leasing and in the course thereof acquire, at the request of a specific lessee for leasing by him, hold and lease personal property *provided that such personal property not include trucks with a gross vehicle weight rating within the meaning given to that expression by regulation of the Governor in Council, of 46,000 pounds or less, automobiles, vans and buses* whether or not such property becomes affixed to real property.

The part in italics represents what we suggest should be added to the bill.

**The Chairman:** The language of the exclusion, Mr. McFarlane, is as follows:

*... within the meaning given to that expression by regulation of the Governor in Council, of 46,000 pounds or less, ...*

Does the 46,000 pounds or less cover the whole area of trucks?

**Mr. McFarlane:** This is legalese, and an easier way for me to express this is the way it is stated right here, and that is automobiles, vans and trucks.

**Senator Connolly:** By "right here," where do you mean?

**Mr. McFarlane:** What I read in the opening, the legalese in the letter of May 8 at the middle of the first page under section 173. The upper part of that paragraph is already contained in the section of the bill; it is the part in italics that I am concerned about.

**Senator Connolly:** You are back to these two amendments which are a continuation of that same letter?

**Mr. McFarlane:** Yes. I will read the first paragraph on page 2. It states:

The effect of these two amendments will be to allow banks to engage in leasing "big ticket" items such as aircraft, locomotives, construction machinery, mining and logging equipment, roadbuilding and paving equipment, large truck-tractor units as used by transport companies.

**Senator Connolly:** Do those big ticket items comprise 85 per cent of the leasing market?

**Mr. McFarlane:** No, I have just talked about the vehicle market. This deals with locomotives, aircraft, and so on, that we, as dealers, are not concerned with; those are the concern of the banks.

**Senator Connolly:** I realize that, but I thought you told us earlier that once you get above the 46,000-pound limit, then the remainder comprises the 85 per cent of the leasing market.

**Mr. McFarlane:** No, 15 per cent would belong to the banks.

[Traduction]

**M. McFarlane:** La lettre du 8 mai s'adresse à M. John Evans et au milieu de la 1<sup>re</sup> page, on y dit ceci:

j) sous réserve des modalités prescrites par les règlements et uniquement par l'intermédiaire de ses filiales, effectuer 10 du crédit-bail financier et dans le cadre de ces opérations, acquérir, détenir et louer des biens meubles, *condition que lesdits biens meubles n'incluent pas de camions dont le PTMA défini par décret du gouverneur en conseil ne dépasse pas la limite prévue de 46,000 livres, ni d'automobiles, de camionnettes ou d'autobus, que de tels biens soient fixés ou non à des immeubles.*

La partie en italique représente notre proposition de modification du bill.

**Le président:** La restriction s'énonce en ces termes:

*... défini par décret du gouverneur en conseil ne dépasse pas la limite prévue de 46,000 livres ...*

Est-ce que ce plafond de 46,000 livres vise la totalité des camions?

**M. McFarlane:** C'est du jargon juridique et il m'est plus facile de l'exprimer en ces termes: automobiles, camionnettes et camions.

**Le sénateur Connolly:** Qu'entendez-vous par «ici mêmes»?

**M. McFarlane:** Ce que je lis dans l'introduction; le libellé de la lettre du 8 mai au milieu de la première page sous l'article 173. La partie supérieure de ce paragraphe est déjà contenue dans l'article du projet de loi; c'est la partie en italique qui m'intéresse.

**Le sénateur Connolly:** Vous revenez aux deux modifications qui sont une continuation de la même lettre?

**M. McFarlane:** Oui. Voici comment se lit le premier paragraphe de la page 2:

Ces deux modifications auront pour effet de permettre aux banques de pratiquer le crédit-bail à l'égard de biens d'équipement lourds tels des avions, des locomotives, la machinerie de construction, le matériel d'exploitation minière et forestière, le matériel utilisé pour la construction et le pavage des routes et les gros camions et tracteurs comme ceux utilisés par les compagnies de transport.

**Le sénateur Connolly:** Ces gros équipements interviennent-ils pour 85% du marché du crédit-bail?

**M. McFarlane:** Non, je parle seulement du marché des véhicules. Il s'agit là des locomotives, avions, etc., biens qui ne nous intéressent pas, nous les concessionnaires, mais qui concernent les banques.

**Le sénateur Connolly:** Je comprends, mais ne nous avez-vous pas dit que lorsque vous dépassez la limite de 46 000 livres, le reste représente 85% du marché du crédit-bail.

**M. McFarlane:** Non, 15% aux banques.

[Text]

**Senator Connolly:** It is the reverse of what I understand.

**Senator McIlraith:** Just to clarify in my own mind, the very heavy earth-moving vehicles used in tar sands, open pits and so on, are they over the 46,000-pound limit?

**Mr. McFarlane:** Oh, yes.

**Senator McIlraith:** You have not put that on the record. You are not giving us a clear enough picture of where the demarcation point is. You are using the definition and leaving it at that. Could you take a minute, be a little patient with us, and give us a clear picture using the examples of these heavy types of vehicles that are left to the banks, such as those in the logging industry where you see 26-wheel vehicles and so on? I get a clear impression of what you mean when I read your material, but it has not been clearly stated for the written record. What you are concerned with is keeping the banks out of the passenger-vehicle and small-road-truck business?

**Mr. McFarlane:** That is right.

**Senator McIlraith:** I mean, "trucks" in the sense that it is generally used by laymen, and passenger cars; however, I am afraid that it may not be quite clear on the record. Perhaps you could take a minute and explain this for us.

**Mr. McFarlane:** There are many trucks with specialized equipment which are really "off-the-highway" vehicles. This would include certain roadbuilding equipment, logging equipment and portable oil rigs.

**Senator McIlraith:** And mining equipment?

**Mr. McFarlane:** Mining equipment and heavy duty equipment of that type. The rating of this 15 per cent we are talking about would include some vehicles that would be allowed on the highways by special permit in order to be transported from one place to another. Those would still be in the bank leasing plan.

**Senator McIlraith:** The logging industry now hauls most of its logs by road.

**Mr. McFarlane:** That is correct.

**Senator McIlraith:** Are those very large trucks that transport 32- or 46-foot logs left to the banks?

**Mr. McFarlane:** That is correct. The vehicles commonly sold by dealers to individuals are normally 46,000 pounds or less.

**Senator McIlraith:** I wanted that to be clear on the record.

**Senator Connolly:** I take it, if this amendment is made, that the banks are not out of the financial part of this 85 per cent of the leasing market—they are still going to be involved, but not as lessors; they are going to be involved as lenders?

**Mr. McFarlane:** They have the majority of it right now. I have a fleet of cars and trucks, and some of them are larger than 46,000 pounds, but the money to finance those comes

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** C'est le contraire de ce que je croyais avoir compris.

**Le sénateur McIlraith:** Pour m'éclairer, pourriez-vous me dire si les lourds véhicules de terrassement utilisés dans les sables bitumineux et les mines à ciel ouvert pèsent plus de 46 000 livres?

**M. McFarlane:** Oh, oui.

**Le sénateur McIlraith:** Vous ne l'avez pas indiqué. Vous ne nous avez pas expliqué assez clairement où se situe le point de démarcation. Vous utilisez la définition et en restez là. Pourriez-vous prendre quelques secondes, être un peu patient avec nous et nous exposer clairement la situation en nous donnant des exemples de véhicules lourds dont s'occupent les banques, comme ceux à 26 roues utilisés par les exploitations forestières et ainsi de suite? J'ai une idée très nette de la situation lorsque je lis votre mémoire, mais les choses n'ont pas été consignées clairement au procès-verbal. Ce qui vous importe, c'est que les banques ne s'occupent pas de voitures particulières ni de petits camions?

**M. McFarlane:** Exactement.

**Le sénateur McIlraith:** J'entends camions et automobiles dans le sens que leur donnent généralement le public; cependant, je crains que ce ne soit pas clair dans le procès-verbal. Peut-être pourriez-vous prendre quelques secondes et nous expliquer ce qu'il en est.

**M. McFarlane:** Beaucoup de camions spéciaux sont en fait des véhicules tout terrain. Mentionnons au nombre de ceux-ci le matériel de construction routière, le matériel d'exploitation forestière et les tours portatives de forage.

**Le sénateur McIlraith:** Et l'équipement minier?

**M. McFarlane:** L'équipement minier et le matériel lourd de ce genre. Les 15% dont nous parlions comprennent certains véhicules qui sont autorisés à emprunter les routes par permis spécial pour être transportés d'un lieu à un autre. Ils font également l'objet de crédit-bail par les banques.

**Le sénateur McIlraith:** L'industrie forestière achemine maintenant une bonne partie de ses grumes par voie routière.

**M. McFarlane:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Ces très gros camions qui transportent des billots de 32 ou 46 pieds de long sont-ils financés par les banques?

**M. McFarlane:** Oui. Les véhicules habituellement vendus par des concessionnaires à des particuliers pèsent normalement 46 000 livres ou moins.

**Le sénateur McIlraith:** Je voulais que le procès-verbal soit clair à ce sujet.

**Le sénateur Connolly:** Je crois comprendre que si cet amendement est adopté, les banques continueront à occuper 85% du marché du crédit-bail à participer financièrement, non pas en tant que locuteurs mais en tant que prêteurs?

**M. McFarlane:** Elles occupent actuellement la plus grande partie du marché. Je loue des automobiles et des camions dont certains pèsent plus de 46 000 livres, mais leur financement est



[Text]

from a bank. Mr. Turpin is operating on a lease and his vehicles are mostly passenger cars, but his money comes from the bank.

**Senator McIlraith:** The banks would not be kept out of the financing end?

**Mr. McFarlane:** No, that is their purpose in life. Let me oversimplify: We would be glad to have the banks in the money business, but we will be in the automobile business.

**Senator McIlraith:** I just wanted that to be clear on the record.

**Senator Connolly:** Have you any idea what the total percentage of the leasing business is, and what percentage of that financing is supplied by the banks?

**Mr. McFarlane:** That is a very difficult figure to come up with. There are three companies that I know of that do not get their money from Canadian sources. All of the others, including many of the independents such as Budget, Hertz and so on, get their money through either a bank or a manufacturer's finance company.

**Senator Connolly:** Such as GMAC?

**Mr. McFarlane:** Yes, that is correct. To my knowledge, the three or four so-called foreign-controlled or foreign-oriented companies would represent a small share of the market. I am talking about 25 per cent, or in that vicinity.

**Senator Connolly:** You do not know what is the ball park figure for the value of the market?

**Mr. McFarlane:** The total market? No.

**Mr. Turpin:** Senator, when you talk about the leasing market, are you talking only about automobiles and trucks that we refer to?

**Senator Connolly:** To tell you the truth, I don't know.

**Mr. Turpin:** Because if you get into computers and heavy duty equipment, they have a lot of room to roam in that market.

**Senator Connolly:** The banks have?

**Mr. Turpin:** Yes.

**Senator Connolly:** Your amendment would allow them to be in that, would it?

**Mr. Turpin:** Definitely.

**Senator Connolly:** You do not care about that.

**Mr. Turpin:** We want to keep the passenger car—

**Senator Connolly:** You are automobile dealers

**Mr. Turpin:** Yes; and we want to keep the trucks that 97 per cent of the dealers sell. If you get into the heavy-duty trucks; if you pass the 46,000-pound GVW truck—and there's a lot of them—there's a lot of heavy equipment there—

**Senator Connolly:** That is 15 per cent of the leasing market.

[Traduction]

assuré par une banque. M. Turpin exploite une compagnie de location et ses véhicules sont en grande partie des voitures particulières, mais le financement est assuré par une banque.

**Le sénateur McIlraith:** Les banques ne seraient pas empêchées de s'occuper de financement.

**M. McFarlane:** Non, car c'est là leur rôle. Laissez-moi simplifier encore davantage: nous aimerions que les banques ne s'occupent que de finances et nous d'automobiles.

**Le sénateur McIlraith:** Je voulais tout simplement que le procès-verbal soit clair.

**Le sénateur Connolly:** Avez-vous une idée du pourcentage total du marché du crédit-bail et du pourcentage de financement bancaire?

**M. McFarlane:** Ce sont des chiffres très difficiles à évaluer. Je connais trois compagnies qui ne tirent pas leurs fonds de sources canadiennes de financement. Toutes les autres compagnies, dont bon nombre sont indépendantes comme Budget, Hertz, etc., obtiennent leurs fonds soit d'une banque soit d'une société de financement du constructeur.

**Le sénateur Connolly:** Comme GMAC?

**M. McFarlane:** C'est exact. A ma connaissance, les trois ou quatre compagnies contrôlées par l'étranger ne représentent qu'une faible partie du marché. Je citerais un pourcentage d'environ 25%.

**Le sénateur Connolly:** Sauriez-vous quel pourcentage de la valeur du marché elles représentent?

**M. McFarlane:** De tout le marché? Non.

**M. Turpin:** Sénateur, lorsque vous parlez du marché du crédit-bail, parlez-vous seulement des automobiles et des camions?

**Le sénateur Connolly:** Pour vous dire la vérité, je ne sais pas.

**M. Turpin:** Parce que si vous faites allusion au marché des ordinateurs et du matériel lourd, le marché est vaste.

**Le sénateur Connolly:** Les banques l'ont fait?

**M. Turpin:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Votre amendement leur ouvrirait cette porte-là aussi n'est-ce pas?

**M. Turpin:** Certainement.

**Le sénateur Connolly:** Et cela ne vous préoccupe pas.

**M. Turpin:** Nous souhaitons conserver la voiture de tourisme...

**Le sénateur Connolly:** Vous êtes des concessionnaires d'automobiles...

**M. Turpin:** Oui, et nous voulons conserver les camions que 97% des marchands vendent. Si vous vous mettez à vendre des poids lourds, c'est-à-dire des camions d'un poids brut supérieur à 46 000 livres et il y en a beaucoup, cela représente beaucoup d'équipement lourd...

**Le sénateur Connolly:** Cela représente 15% du marché du crédit-bail.



[Text]

**Senator McIlraith:** Let him finish his answer.

**Mr. Turpin:** Those are the units that we want to keep—what the dealer sells right now. If you come into my place of business and you want to buy an automobile, I will write out a contract, if you want to pay on time payment. I will deposit it with the bank that I deal with; and if you don't want to buy the automobile, but you want to lease it, I will write out the same lease contract, and I will deposit it with the bank and they will give me my money. So they finance my leasing. If they want to get into leasing over and above the 46,000-pound GVW truck, that's up to them. They can do it; they have the resources to do it. A truck over 46,000 pounds GVW is usually handled by a heavy-duty truck dealer.

**Senator Connolly:** You do not bring that business to the bank?

**Mr. Turpin:** No—

**Senator Connolly:** You are an automobile dealer.

**Mr. Turpin:** ... because it doesn't mix in an automobile repair shop. You need specialized mechanics; you need specialized equipment; and they don't mix. Usually when you have those shops—and "Weldy" has one—it's separate from his dealership.

**Senator Connolly:** Mr. McFarlane has told us that 25 per cent of the leasing business in the automobile field is done from foreign sources such as GMAC.

**Mr. McFarlane:** No, not GMAC. I was thinking of Peterson, Howell & Heather, and Gelco.

**Senator Connolly:** I do not know who they are, but I want to ask this further question: There are a great many subsidiaries of foreign banks in Canada incorporated provincially that are in the leasing field in a very big way. What percentage of the Canadian field do they occupy now?

**Mr. McFarlane:** I am sorry, but I would not have any idea about that. I don't know that that has ever concerned me, either, because the Canadian banks are in the foreign money market too.

**Senator Connolly:** Surely the automobile dealers associations in Canada would know if any of their members are dealing with subsidiaries of foreign banks that are in the leasing business.

**Mr. McFarlane:** I could put it this way: I do not know of any.

**The Chairman:** Senator Connolly, the evidence we have had so far is that the foreign banks originally came into the automotive market in Canada in the early 1960s and set up the financial leasing, et cetera. Some of the companies which made up that list of companies which we had produced the other day, which include the two foreign leasing companies that Mr. McFarlane mentioned—there are more; there are about six—were leaders in the field and they still do the big volume of business in that field. So, when you talk about excluding the banks, you are proposing to exclude the present

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Laissez le finir sa réponse.

**M. Turpin:** Ce sont ces unités que nous désirons conserver, à savoir celles que le concessionnaire vend à l'heure actuelle. Si vous venez à mon bureau et que vous voulez acheter une voiture, je rédige un contrat si vous avez l'intention de payer à tempérament, et le dépose à ma banque. Et si vous ne désirez pas acheter mais louer une voiture, je rédigerai le même contrat de crédit-bail et le déposerai également à la banque qui me donnera mon argent. La banque finance donc mon crédit-bail. Si les banques veulent se lancer dans le crédit-bail pour des camions de 46 000 livres et plus, de poids brut, c'est leur affaire. Elles peuvent le faire, elles en ont les ressources. Mais ce sont normalement les concessionnaires de poids lourds qui font le commerce de tels véhicules.

**Le sénateur Connolly:** Dans ce cas-là vous ne traitez pas avec la banque?

**M. Turpin:** Non ...

**Le sénateur Connolly:** Vous êtes un vendeur d'automobiles.

**M. Turpin:** ... car il faut un atelier de réparation spécial. Vous avez besoin de mécaniciens spécialisés, d'un équipement spécialisé et camions et autos ne vont pas ensemble. Normalement lorsque vous avez de tels ateliers—et «Weldy» en a un—ils sont distincts du commerce de vente.

**Le sénateur Connolly:** M. McFarlane nous a dit que 25% du crédit-bail automobile se fait à partir de sources étrangères, comme la GMAC ...

**M. McFarlane:** Non, pas la GMAC. Je pensais à Peterson, Howell & Heather et à Gelco.

**Le sénateur Connolly:** Je ne connais pas ces sociétés, mais je voudrais poser une autre question: il existe un grand nombre de filiales de banques étrangères au Canada, constituées en sociétés au niveau provincial et qui sont très actives dans le secteur du crédit-bail. Quelle part du marché canadien occupent-elles?

**M. McFarlane:** Je regrette, mais je n'en ai aucune idée. Et, que je sache, je ne m'en suis jamais inquiété non plus, car les banques canadiennes font également affaires sur les marchés monétaires étrangers.

**Le sénateur Connolly:** Les associations canadiennes de vendeurs d'automobile sauraient certainement si certains de ses membres traitent avec des filiales de banques étrangères travaillant dans le secteur du crédit-bail.

**M. McFarlane:** Je pourrais vous répondre de la façon suivante: je n'en connais aucun.

**Le président:** Sénateur Connolly, d'après les témoignages que nous avons entendus jusqu'ici, les banques étrangères sont, à l'origine, venues sur le marché de l'automobile au Canada au début des années 60 et ont organisé le système du crédit-bail et ainsi de suite. Certaines des sociétés qui figuraient sur la liste que l'on nous a communiquée l'autre jour, et où nous retrouvons notamment les deux sociétés de crédit-bail étrangères mentionnées par M. McFarlane, mais il y en a d'autres au nombre de 6 environ, qui sont des chefs de file dans ce secteur et dont le chiffre d'affaires est très important. Alors, quand

[Text]

chartered banks. Also, the effect of your proposal would be to shut out of that field or that market any foreign banks that decide to operate in Canada and create a subsidiary banking company in Canada.

**Mr. McFarlane:** I would think that is so.

**The Chairman:** You would shut them out too?

**Mr. McFarlane:** Yes, because it would not be fair otherwise.

**The Chairman:** I was not asking you whether or not it is fair, except that I like once in a while to hear you use the word "fair", because I have heard you use the word "unfair" quite often.

**Mr. McFarlane:** It is only in certain places. I don't like to use the term.

**The Chairman:** When you describe a bank, I take it you mean a chartered bank.

**Mr. McFarlane:** Correct.

**The Chairman:** And you mean one of the existing chartered banks?

**Mr. McFarlane:** Yes.

**The Chairman:** You understand, of course, that the banking field will be enlarged when the bank bill becomes law?

**Mr. McFarlane:** Yes.

**The Chairman:** You say that having the banks as lenders, and having them compete with you in the financial leasing market is unfair to you and others in the leasing field?

**Mr. McFarlane:** That is right.

**The Chairman:** Why?

**Mr. McFarlane:** In the first place, over a period of years money tightens up every once in a while, and if a dealer wants more credit, he does not get it because he is told the money supply is short. So one of the things that can happen is that the banks are using their money for the leasing of individual direct leases and the people who are borrowing money from them are going to suffer by being in competition with them.

**The Chairman:** This is a question: When the Canadian Automotive Leasing Association was before us the other day, they said they borrowed a lot of their money from the banks on operational funds; but they borrowed from the near-banks on capital funds, where they could match. When they were asked why they did not borrow all their money from the near-banks, they said; "Well, because of this division that they follow." They were asked whether they could obtain all the money they needed from the near-banks, and they said yes. Is that true with you?

**Mr. McFarlane:** I have not had any particular problem in getting it over the years, but that does not apply 100 per cent to all dealers.

[Traduction]

vous dites qu'il faudrait exclure les banques, vous proposez d'exclure les banques commerciales actuelles. Votre proposition aurait également pour effet d'exclure de ce secteur ou de ce marché les banques étrangères qui décident de travailler au Canada et d'y créer une filiale.

**M. McFarlane:** Il me semble qu'il en serait bien ainsi.

**Le président:** Vous les exclueriez également?

**M. McFarlane:** Oui, car autrement cela ne serait pas juste.

**Le président:** Je ne vous demandais pas si cela était juste ou non, si ce n'est que j'aime vous entendre employer de temps à autre le mot «juste», car je vous ai souvent entendu utiliser le mot «injuste».

**M. McFarlane:** Seulement en certaines occasions car, au fond, je n'aime pas utiliser ce mot.

**Le président:** Si je comprends bien lorsque vous décrivez une banque, vous pensez à une banque commerciale.

**M. McFarlane:** C'est exact.

**Le président:** Et vous pensez à l'une des banques commerciales existantes?

**M. McFarlane:** Oui.

**Le président:** Vous comprenez, bien entendu, que ce secteur serait élargi du moment que le projet de loi sur les banques deviendra loi?

**M. McFarlane:** Oui.

**Le président:** Vous dites que le fait que les banques sont pour vous et pour d'autres des bailleurs de fonds dans le secteur du crédit-bail, et qu'elles vous font concurrence sur le marché du crédit-bail financier, est injuste.

**M. McFarlane:** C'est juste.

**Le président:** Pourquoi?

**M. McFarlane:** D'abord, sur un certain nombre d'années, l'argent devient parfois plus rare, et si un concessionnaire désire plus de crédit, il ne peut en obtenir en raison de l'insuffisance de la masse monétaire. Il peut donc se produire que les banques utilisent leur argent pour des opérations de crédit-bail effectuées directement avec un particulier et ceux qui leur empruntent de l'argent doivent subir la concurrence de cet autre marché.

**Le président:** Une question: Lorsque l'Association canadienne des locuteurs de véhicules a comparu devant nous l'autre jour, les témoins ont déclaré avoir emprunté beaucoup d'argent auprès des banques sur des capitaux d'exploitation; mais ils ont emprunté des quasi-banques sur des capitaux d'immobilisation, lorsque c'était possible. Lorsqu'on leur a demandé pourquoi ils n'avaient pas emprunté tout leur argent de quasi-banques, ils ont dit que c'était parce que ces dernières respectaient une répartition. On leur a demandé s'ils pouvaient obtenir tout l'argent nécessaire auprès des quasi-banques, et ils ont répondu par l'affirmative. Est-ce la même chose pour vous?

**M. McFarlane:** Je n'ai eu aucun problème particulier à en obtenir au cours des années, mais cela ne vaut pas pour tous les concessionnaires.



[Text]

**The Chairman:** Are you answering my question about the near-banks?

**Mr. McFarlane:** The near-banks, I understand, are the chartered banks.

**The Chairman:** No. I am sure chartered banks would hate to be described as "near-banks".

**Mr. McFarlane:** Then I do not know the term "near-banks."

**The Chairman:** Trust companies.

**Mr. McFarlane:** I do not have any money from trust companies, and I do not know of any dealers who do.

**The Chairman:** I am telling you that the evidence before us was that the Canadian Automotive Leasing Association members could borrow all the money they need from the trust companies. They do not choose to, but they could.

**Mr. McFarlane:** I do not have an answer for that.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, were they not wholesalers that were getting the money from the trust companies or the near-banks rather than individual dealers?

**Senator McIlraith:** Yes.

**The Chairman:** Of course, the Canadian Automotive Leasing Association was not, as I understand it, in the dealer business. They were in the financial leasing business.

**Senator Barrow:** They were the ones getting money from the near-banks.

**Senator Connolly:** Some of their money.

**Senator Barrow:** But they were getting it for their capital purposes and not for their operations.

**The Chairman:** That was a matter of choice.

**Senator Barrow:** I do not think it was a matter of choice as far as the money operations were concerned.

**The Chairman:** I can show you the text of their evidence, because I read it earlier today.

**Mr. McFarlane:** We are talking about franchised dealers and having a division for leasing or a separate company. It would be either one. The banks chiefly make the loans to the dealers for working capital, and in many cases for floor planning—that is, bringing in new vehicles from the factory, keeping them in stock and providing lease money. That is my experience.

**The Chairman:** Mr. McFarlane, in your letter of May 22 you state, in part:

If the banks were content—as they claim—to stick to true financial leasing, i.e., providing money to customers who wish to lease personal property, we would have no objections.

What do you mean by that statement?

**Mr. McFarlane:** May I read that?

[Traduction]

**Le président:** Répondez-vous à ma question au sujet des quasi-banques?

**M. McFarlane:** Les quasi-banques, si je comprends bien, sont les banques commerciales.

**Le président:** Non. Je suis sûr qu'il déplairait aux banques commerciales d'être prises pour des quasi-banques.

**M. McFarlane:** Alors, je ne connais pas le terme "quasi-banques."

**Le président:** Il s'agit de companies de fiducie.

**M. McFarlane:** Je n'ai jamais emprunté de compagnies de fiducie et je ne connais aucun concessionnaire qui l'ait fait.

**Le président:** Je vous parle des témoins de l'Association canadienne des locateurs de véhicules qui nous ont déclaré que leurs membres pouvaient emprunter tout l'argent dont ils avaient besoin de compagnies de fiducie. Ils s'en abstiennent, mais ils pourraient le faire.

**M. McFarlane:** Je ne sait que répondre à cela.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, n'était-ce pas plutôt les grossistes qui obtenaient de l'argent de compagnies de fiducie ou de quasi-banques et non les concessionnaires?

**Le sénateur McIlraith:** Oui.

**Le président:** Bien sûr, l'Association canadienne des locateurs de véhicules ne regroupait pas, si ma mémoire est exacte, des concessionnaires. Ces membres effectuaient plutôt des opérations de crédit-bail financier.

**Le sénateur Barrow:** C'était eux qui obtenaient de l'argent des quasi-banques.

**Le sénateur Connolly:** Une certaine partie.

**Le sénateur Barrow:** Mais ils empruntaient des capitaux d'immobilisation et non d'exploitation.

**Le président:** C'était une question de choix.

**Le sénateur Barrow:** Je ne crois pas que c'était une question de choix quand il s'agissait de transactions monétaires.

**Le président:** Je puis vous montrer le texte de leur témoignage, parce que je l'ai lu un peu plus tôt aujourd'hui.

**M. McFarlane:** Nous parlons des concessionnaires et du fait d'avoir un service de crédit-bail ou une compagnie distincte. C'est l'un ou l'autre. Les banques consentent principalement des prêts aux concessionnaires pour constituer leur fonds de roulement, et dans bien des cas, pour assurer la planification des stocks, c'est-à-dire, pour faire venir de nouvelles automobiles de l'usine, pour les garder en stock et pour fournir l'argent de location. C'est ce que l'expérience m'a appris.

**Le président:** Monsieur McFarlane, dans votre lettre du 22 mai, vous déclarez en partie:

Si les banques se contentaient, comme elles le prétendent, de s'en tenir au crédit-bail financier véritable, c'est-à-dire de fournir de l'argent aux clients qui veulent louer des biens mobiliers, nous n'aurions aucune objection.

Que voulez-vous dire dans ce passage?

**M. McFarlane:** Puis-je le lire?



[Text]

**The Chairman:** Yes.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, may I ask you where that statement is found?

**The Chairman:** It is found in the letter from Mr. McFarlane to the members of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, dated May 22, 1980. It is found in the second paragraph of that letter.

**Mr. McFarlane:** Now that you bring this up, this has to do with a document currently being sent by Roylease to prospective vehicle lease customers. They should stick to financial leasing in the same context as we were talking about—that is, the dealer going to the bank with a piece of paper and they buying it on lease. Roylease is contracting individuals directly and have a plan for buying vehicles from dealers at the lowest possible negotiated price. At the end of the lease, they take the used vehicle and put it up for auction so that they get the highest bid for it from the dealers, or they dispose of the used vehicle in some other manner at the best price. They are talking about being in the lease business and the merchandising of vehicles, which we are against. Really, the paragraph has to be read in conjunction with the subject we were talking about.

**The Chairman:** If we do, what would you take out of that paragraph?

**Mr. McFarlane:** A true financial lease is to supply money for a lease for a certain term. It has nothing to do with buying merchandise and negotiating the purchase of it. A financial lease is money required to look after a vehicle for a certain period of time. It does not mean buying a vehicle and then selling it at the end of a lease. It does not mean vehicle merchandising or being in the automobile business directly.

**The Chairman:** All I have here is what you state:

If the banks were content—as they claim—to stick to true financial leasing, i.e., providing money to customers who wish to lease personal property, we would have no objections.

Would you comment on that?

**Mr. McFarlane:** As long as the dealer had arranged the lease and then went to the bank.

**The Chairman:** It becomes a question of what is the definition of “true financial leasing.”

**Mr. McFarlane:** The simplest way is for the banks to have the money and the dealers to have the automobiles. They would work together for them to get more money out and for us to get more vehicles out.

**The Chairman:** Is the expression, “true financial leasing” capable of definition?

**Mr. McFarlane:** No.

**The Chairman:** Why did you use it?

[Traduction]

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, puis-je vous demander où se trouve cette déclaration?

**Le président:** Elle fait partie de la lettre adressée le 22 mai 1980 par M. McFarlane aux membres du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. On la trouve au deuxième paragraphe de cette lettre.

**M. McFarlane:** Puisque vous soulevez cette question, je vous dirai que cette déclaration a trait à un document qu'envoie à l'heure actuelle Roylease à d'éventuels clients de location d'automobiles. Cette compagnie devrait s'en tenir au crédit-bail financier dans les mêmes conditions que celles dont nous parlions, c'est-à-dire que le concessionnaire se rend à la banque avec une feuille de papier de qu'elle l'achète sous forme de crédit-bail. Roylease s'adresse directement aux particuliers et présente un plan d'achat d'automobiles auprès des concessionnaires, au prix négocié le plus bas possible. À l'échéance du crédit-bail, cette compagnie reprend le véhicule usagé et le met aux enchères de façon à obtenir la plus haute soumission possible des concessionnaires, ou bien elle écoule le véhicule usagé d'une autre manière au meilleur prix. Elle dit être dans le crédit-bail et la vente de véhicules, et nous y sommes opposés. En fait, il faut lire ce paragraphe compte tenu du sujet dont nous parlons.

**Le président:** Sinon, comment interpréteriez-vous ce paragraphe?

**M. McFarlane:** Le crédit-bail financier véritable consiste à fournir de l'argent pour une location d'une certaine durée. Il n'a rien à voir avec l'achat de marchandises et la négociation de cet achat. Un crédit-bail financier est l'argent nécessaire pour un véhicule pendant un certain temps. Il ne s'agit donc pas d'acheter un véhicule pour ensuite le vendre à la fin de la location, ni de mettre un véhicule ou d'en faire le commerce directement.

**Le président:** Je n'ai ici que ce que vous avez déclaré:

Si les banques se contentaient, comme elles le prétendent, de s'en tenir au crédit-bail financier véritable, c'est-à-dire de fournir de l'argent aux clients qui veulent louer des biens mobiliers, nous n'aurions aucune objection.

Voulez-vous vous expliquer là-dessus?

**M. McFarlane:** Dans la mesure bien entendu, où le courtier a rédigé le bail et s'est adressé à la banque.

**Le président:** Il s'agit maintenant de définir le crédit-bail financier véritable.

**M. McFarlane:** Le plus simple est que les banques disposent de l'argent et les concessionnaires des automobiles. Ils travailleraient de concert, les premiers sortiraient davantage d'argent et nous ferions sortir davantage de véhicules.

**Le président:** Est-il possible de définir l'expression «crédit-bail financier véritable»?

**M. McFarlane:** Non.

**Le président:** Alors pourquoi l'avez-vous utilisée?

[Text]

**Senator Connolly:** It seems to me, Mr. Chairman, that what Mr. McFarlane is saying to us—and if I am wrong in my interpretation, please correct me—is that the banks' role in this true financial leasing operation is to lend money only.

**Mr. McFarlane:** That is correct.

**Senator Connolly:** Is that what the banks' role in true financial leasing means to you?

**Mr. McFarlane:** That is what we would like to see.

**The Chairman:** Senator Connolly, Mr. McFarlane says that that is his definition. That is what he would like to see. That does not answer my question.

**Senator Connolly:** I guess we are talking about words.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. McFarlane:** And that is why it is difficult to make this act so that there are not as many loopholes in it as there are now.

**Senator Connolly:** Mr. McFarlane, we have had a good deal of flak in this committee about banks being in financial leasing, particularly in the equipment and automotive field. You had one suggestion based on the proposition that the 46,000-pound limit be the cutoff point. There have been other suggestions, and I seem to remember one to the effect that, as far as individual cars and trucks are concerned, they should be left to the dealers, but when it comes to fleets—and it is difficult to define a fleet, I know—the dealers really are not involved in fleet leasing, and you could leave that to the banks without doing damage to the dealer industry. Would you comment on that?

**Mr. McFarlane:** I can tell you that, for example, in Toronto, where many head offices of national companies are located, many of our dealers are in the 50-vehicle-fleet-and-up category.

**Senator Connolly:** They are in the fleet business?

**Mr. McFarlane:** Yes. There is no reason for the banks and the dealers not working together, whether it is large or small. The dealer is just as anxious to get a certain number of vehicles out. As a matter of fact, that is necessary to protect a franchise. So, the dealer goes to the bank, provides the financial statement of the customer, or whatever may be required, and together they make the arrangements to finance this person or company.

**Senator Connolly:** So the idea of doing it on the basis of a fleet or no fleet is not satisfactory to the FADA?

**Mr. McFarlane:** This simply makes it that all vehicles are excluded except those 46,000 pounds GVW and over.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Il me semble, M. le Président, que ce que M. McFarlane veut dire, je vous prie de me corriger si je fais erreur, c'est que le rôle des banques dans le crédit-bail financier véritable se limite au prêt d'argent.

**M. McFarlane:** C'est juste.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce ainsi que vous concevez le rôle des banques en matière crédit-bail financier véritable?

**M. McFarlane:** C'est ce que nous aimerions qu'il soit.

**Le président:** M. le sénateur Connolly, M. McFarlane dit que cela se trouve dans sa définition, que c'est ainsi que les choses devraient se passer. Mais cela ne répond pas à ma question.

**Le sénateur Connolly:** Je pense que nous ne nous entendons pas sur les termes.

**Le président:** C'est exact.

**M. McFarlane:** C'est pourquoi il est difficile d'adopter cette loi pour qu'il y ait moins d'échappatoires qu'il y en a actuellement.

**Le sénateur Connolly:** M. McFarlane, ce comité compte un bon nombre de gens qui verraient d'un bon œil que les banques s'adonnent au crédit-bail financier, notamment dans le domaine de l'équipement et de l'automobile. Vous avez soumis une proposition visant à imposer une limite de 46,000 livres. D'autres suggestions ont aussi été faites, et il me semble d'ailleurs me rappeler d'une selon laquelle le domaine des voitures particulières et des camions serait laissé aux concessionnaires, mais que celui des parcs-automobiles, qui est bien difficile à définir, leur serait interdit. Il pourrait donc être réservé aux banques, sans porter préjudice aux concessionnaires. Qu'en pensez-vous?

**M. McFarlane:** Je peux vous dire qu'à Toronto, par exemple, où sont implantés de nombreux sièges sociaux de sociétés nationales, un grand nombre de nos concessionnaires entrent dans la catégorie des gestionnaires de parcs-automobiles de 50 véhicules et plus.

**Le sénateur Connolly:** Ils s'occupent donc de parcs-automobiles?

**M. McFarlane:** Parfaitement. Il n'y a pas de raison pour que les banques et les concessionnaires ne travaillent pas ensemble, que l'entreprise soit importante ou non. Le concessionnaire est tout aussi intéressé à mettre sur le marché un nombre donné de véhicules. En réalité, il se doit même d'y arriver pour protéger sa concession. Il s'adresse à la banque, fournit le bilan financier du client, ou tout autre document exigé, et, ensemble, ils s'entendent pour financer le contrat de cette personne ou de cette société.

**Le sénateur Connolly:** Alors l'idée de s'appuyer sur le principe de l'existence ou de l'absence d'un parc-automobile ne convient pas à la FADA?

**M. McFarlane:** Cette proposition veut tout simplement dire que sont exclus tous les véhicules pesant moins de 48 000 livres, poids brut.



[Text]

**Senator Connolly:** That is not what I asked. I asked whether the other suggestion—namely, that fleet leasing be available to banks—was not satisfactory to your association.

**Mr. Turpin:** Senator Connolly, it would be a hard job to police. For example, some customer comes into a dealer and says that he wants to buy a car for his brother-in-law, or his sister, and that we should give him a good deal. We have to deal with one car at a time. If an operator came into a bank and said he wanted to order three automobiles today and 30 in the fall, does that make him a fleet operator?

**Senator Connolly:** When is a fleet not a fleet?

**Mr. Turpin:** When is a fleet not a fleet—exactly.

I wish to show you figures from General Motors indicating how leasing is growing. In 1970, there were 453 General Motors dealers in leasing, and they had 43,000 units on the road. In 1975, we had 704 dealers with 68,000 units on the road. In 1979, we had 830 dealers involved in leasing, out of a total number of dealers of 1,092. And in 1985 GM projects that 23 per cent of all passenger cars will be leased. All of the dealers will be into leasing, including fleet leasing.

**Senator Barrow:** They will either be into it or out of it.

**Mr. Turpin:** That is about the size of it.

**Senator Connolly:** It is important that we have those figures.

**Mr. Turpin:** Ford has the same figures, and we have the figures from Chrysler as well.

**Senator Connolly:** You have only given us the figures for GM.

**Mr. Turpin:** That is right.

**Mr. McFarlane:** Ford's figures are parallel, but on a lesser scale.

**Senator Connolly:** Do you see the automobile dealership business radically changing from outright sales and conditional sales contracts, or otherwise, to a leasing business?

**Mr. Turpin:** Yes, definitely.

**Senator Connolly:** Do you look on your proposed amendment as a matter of survival for dealerships?

**Mr. Turpin:** Definitely, and I can tell you why. If you were to buy a \$10,000 automobile from me and you wished to finance it over a term of 36 months, in that term you would have to pay the \$10,000 in capital and the financing charges, creating a payment, let's say, of \$425 a month, and after 36 months you would own the automobile. Most people trade

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Ce n'est pas ce que j'ai demandé. Je veux savoir si l'autre proposition, selon laquelle les banques pourraient consentir du crédit-bail portant sur des parcs-automobiles, ne convient pas à votre association.

**M. Turpin:** Monsieur le sénateur Connolly, ce serait un domaine bien difficile à contrôler. Par exemple, un client se présente chez des concessionnaires, prétend qu'il veut acheter une voiture pour son beau-frère ou sa sœur et que, pour cette raison, nous devrions leur consentir un marché plus intéressant pour leurs voitures de reprise. Nous ne pouvons traiter que d'un seul contrat de voiture à la fois. Si un exploitant s'adresse à la banque, dit vouloir commander trois voitures aujourd'hui et trente à l'automne, cela suffit-il pour faire de lui un exploitant de parc-automobile?

**Le sénateur Connolly:** Quand un parc automobile cesse-t-il d'être un parc automobile?

**M. Turpin:** Quand un parc automobile cesse-t-il d'être un parc automobile.

Je veux vous communiquer des chiffres de la General Motors sur la croissance du crédit-bail. En 1970, 453 concessionnaires de la General Motors s'occupaient de crédit-bail, et avaient 43 000 unités sur les routes. En 1975, nous avions 704 concessionnaires et 68 000 unités sur route; en 1979, 830 de nos 1 092 concessionnaires s'occupaient de crédit-bail, et la GM prévoit qu'en 1985, 23% de toutes les voitures particulières seront des voitures de location. Tous les concessionnaires s'occuperont de crédit-bail, y compris celui qui porte sur les parcs-automobiles.

**Le sénateur Barrow:** Ils s'en occuperont ou ne s'en occuperont pas.

**M. Turpin:** Voilà en effet la situation.

**Le sénateur Connolly:** Il importe que nous ayons ces chiffres.

**M. Turpin:** Ford a les mêmes et nous avons aussi les chiffres provenant de la Chrysler.

**Le sénateur Connolly:** On ne nous a fourni que ceux de la GM.

**M. Turpin:** C'est juste.

**M. McFarlane:** Ceux de la Ford leur ressemblent, mais à une moindre échelle.

**Le sénateur Connolly:** Prévoyez-vous que le commerce de voitures se transférera radicalement, qu'il abandonnera la formule des ventes et des contrats de vente conditionnelle pour opter pour celle du crédit-bail?

**M. Turpin:** Absolument.

**Le sénateur Connolly:** Considérez-vous l'amendement que vous proposez comme étant une condition de survie de ce commerce?

**M. Turpin:** Absolument, et je peux vous expliquer pourquoi. Supposez que vous achetiez un véhicule de \$10 000 chez moi et que vous espériez pouvoir le financer sur 36 mois; soient \$10 000 au principal plus le coût du financement, c'est-à-dire représentant un paiement d'environ \$425 par mois, le véhicule serait à vous après 36 mois. Pour la plupart des gens



[Text]

their cars on a 30-month cycle. That might extend a little longer as automobile prices increase.

When we take a look at a lease for a customer of a \$10,000 automobile, we consider that it might be worth 40 per cent of that three years down the road. That being so, we charge the customer for the \$6,000 of depreciation and the interest on the \$10,000, creating a payment for the customer of \$325. The view taken by the customer is that he is not interested in paying the value of the used car when he wants to trade it in anyway. That is why dealers are going into leasing. They must get into leasing if they are to put their customers into automobiles, and the business has to grow in that direction. It means our survival.

**Senator Smith (Colchester):** Mr. Chairman, I wonder if I might ask a question or two with reference to this letter of May 22 with the Roylease attachment.

Your letter of May 22 indicates that the attachment is an illustration of the lengths to which the banks or their subsidiaries will go to obtain business. I have read it, but I am not capable of judging how much better it is than anything ordinary dealers can offer. Perhaps you could enlarge on that. Just taken by itself, it does not mean anything to me, except that at these prices Roylease will do something. But you submit it by way of illustration of unfair competition.

**Mr. McFarlane:** First of all, senator, they are not supposed to be doing this at all under the present legislation. This is direct leasing.

**Senator Smith (Colchester):** I understand that.

**The Chairman:** What do you mean when you say they are not supposed to be doing it now?

**Mr. McFarlane:** There is no provision, unless you argue that there is no Bank Act at the present time.

**The Chairman:** That is the second time we have heard that. I think you would be surprised if I told you that there is provision for this in the present Bank Act. You should read section 76 some time. What the banks are now doing through their subsidiaries, they are allowed to do under the existing law. So, don't tell me that the banks are acting illegally in carrying on that type of leasing business now.

**Mr. McFarlane:** I stand corrected, then, but that is different from all of the letters that we have and all of the negotiations that we have carried on and the statements that have been made. Right now, this is direct, individual leasing.

**Senator Smith (Colchester):** Which is what you are doing.

**Mr. McFarlane:** That is correct.

**Senator Smith (Colchester):** What is wrong with the proposition that is outlined in this attachment? That is all I am asking.

[Traduction]

l'échéance est de 30 mois. Celle-ci pourra s'allonger un peu au fur et à mesure de l'augmentation des prix de l'automobile.

Si nous prenons le cas d'un client qui acquiert une automobile d'une valeur de \$10 000, nous considérons qu'après trois années, sa valeur est réduite à 40% de la valeur initiale. Ceci dit, nous portons au compte du client les \$6 000 d'amortissement et l'intérêt sur les \$10 000, ce qui représente un versement de \$325. Le point de vue du client est qu'il n'a pas envie de payer la valeur de l'automobile usagée lorsqu'il veut s'en débarrasser. C'est pourquoi les vendeurs se mettent au crédit-bail. C'est à cette condition qu'ils garderont leurs clients, et notre commerce doit se développer dans ce sens, si nous voulons survivre.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Monsieur le président, j'aimerais poser une question ou deux au sujet de cette lettre du 22 mai à laquelle est jointe une pièce concernant la société Roylease.

D'après votre lettre du 22 mai, cette pièce jointe donne une idée de ce à quoi les banques, ou leurs filiales, sont prêtes pour rester en affaire. J'en ai pris connaissance, mais je ne suis pas capable de juger par moi-même dans quelle mesure c'est plus intéressant que ce que des concessionnaires ordinaires peuvent offrir. Vous pourriez peut-être apporter vos commentaires. En soi, cet exemple ne signifie rien pour moi-même, si ce n'est qu'à ces prix la société Roylease pourra passer des contrats. Toutefois, si j'ai bien compris, vous citez cet exemple comme relevant de la concurrence déloyale.

**Mr. McFarlane:** Tout d'abord, sénateur, la loi dans sa forme actuelle, ne les autorise pas à procéder de la sorte. En effet c'est du crédit-bail direct.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je comprends.

**Le président:** Que voulez-vous dire exactement en disant qu'elles ne sont pas autorisées à procéder de la sorte?

**M. McFarlane:** Aucune disposition ne les autorise, à moins que vous ne répliquiez qu'il n'y a pas de loi sur les banques à l'heure actuelle.

**Le président:** Voilà la deuxième fois que nous entendons cet argument. Vous seriez sans doute très surpris d'entendre qu'il y a une disposition relative à ce cas dans la Loi sur les banques qui est en vigueur actuellement. Lisez donc l'article 76 et vous verrez. Ce que les banques font par l'intermédiaire de leurs filiales, la Loi actuelle les y autorise. Alors ne me dites pas qu'elles agissent de façon illégale en participant à ce type d'opération de crédit-bail.

**M. McFarlane:** Voilà qui est différent de toutes les lettres dont nous disposons et de toutes les négociations que nous avons menées ainsi que toutes les déclarations qui ont été faites. Dans ce cas précis il s'agit de crédit-bail individuel et direct.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Et c'est ce que vous pratiquez vous-même.

**M. McFarlane:** Exactement.

**Le sénateur Smith (Colchester):** La seule question que je pose est celle-ci: qu'y a-t-il d'illégal dans ce que cette pièce jointe signale?

[Text]

**Mr. McFarlane:** I do not think there is anything wrong with the proposition, but we are worried that that type of thing will spread, in which event instead of having the independents that we do have in the leasing business, we are going to have 7,500 branches of the chartered banks in the business.

**Senator Smith (Colchester):** I tend to be sympathetic to you, but you are not answering my question. What is there in this attachment from Roylease that you want to bring to our attention as illustrating something that you want to prevent?

**Mr. McFarlane:** We want the Bank Act to be worded so as to prevent the banks from getting into individual leasing.

**Senator Smith (Colchester):** I understood that to be your position right from the moment I read your letter, but what is there in this attachment that you cannot meet? That is what I am trying to find out.

**Mr. Kenneth R. Graydon, Executive Vice-President, Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:** If I may assist, we understand that under the current act the banks are acting legally, and we would not want to leave the impression with honourable senators that we believe the banks are currently acting illegally. It was our understanding, however, that the spirit and intent of the current act, when introduced more than 10 years ago, did not conceive of the banks engaging in leasing. Our concern is that today they are, and they are doing so in a legal manner.

Further to that, our greater concern, because of their current activity in a field which was not perceived 10 years ago, is that under the proposed act, which would permit them to engage in certain aspects of leasing, they will indeed go much further. As evidence of that, we have submitted the Roylease document in your possession. That document, we suggest, proves that the banks will go much further than true financial leasing, no matter how you attempt to define it, inasmuch as in that type of lease arrangement they are arranging for the purchase of vehicles, the maintenance and service of them, and their disposal. All we are saying is that today under the current act, which initially did not even conceive of leasing as becoming an activity for the banks, the banks are in it fully.

**Senator Smith (Colchester):** It is easy for me to understand that you are submitting this as an illustration of the way in which they are likely to go about carrying on their business, but do you produce it for any other purpose? Is there anything unusual or unreasonable about the terms of the document?

**Mr. Turpin:** It is merchandising of vehicles, senator, and that is our business.

[Traduction]

**M. McFarlane:** Je ne pense pas qu'il y ait rien d'incorrect dans le passage incriminé, mais nous nous faisons simplement du souci en pensant que ces pratiques pourraient se répandre, auquel cas, au lieu d'avoir des sociétés de leasing indépendantes, comme c'est le cas à l'heure actuelle, nous aurons quelque 7,500 succursales de banques à charte faisant du crédit-bail.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je suis enclin à sympathiser avec vous, mais vous ne répondez pas à ma question. Qu'y a-t-il exactement dans cette pièce jointe de la société Roylease qui soit une illustration de quelque chose que vous veuillez empêcher?

**M. McFarlane:** Nous aimerions que la loi sur les banques soit libellée de façon telle qu'elles ne puissent pas pratiquer le leasing individuel.

**Le sénateur Smith (Colchester):** C'est ce que j'ai compris dès que j'ai lu votre lettre, mais qu'y a-t-il exactement dans la fameuse pièce jointe que vous ne puissiez pas accepter? C'est ce que j'essaie de vous faire dire.

**M. Kenneth R. Graydon, vice-président exécutif, Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:** Si je puis me permettre d'intervenir, nous comprenons que, dans le cadre de la loi actuelle sur les banques, il n'y a rien d'illégal, et nous n'aimerions certainement pas donner l'impression aux honorables sénateurs que nous sommes persuadés que les banques agissent en contradiction avec la loi. Nous pensons toutefois que la loi qui a été adoptée il y a plus de dix ans, n'avait pas été conçue par un législateur imaginant les banques s'engageant dans des opérations de crédit-bail. Or, et c'est tout notre propos, c'est ce qu'elles font aujourd'hui et c'est ce qu'elles font de façon légale.

Bien plus, l'essentiel de notre souci, c'est que dans le cadre de leurs activités actuelles dans une profession qui n'avait pas encore attiré l'attention du législateur il y a dix ans, la loi qui est proposée à l'heure actuelle leur donnerait toute liberté pour s'engager dans certaines opérations de crédit-bail, ce qu'elles feraient de plus en plus. Pour preuve nous avons justement joint ce document de la société Roylease dont vous pouvez prendre connaissance. Ce document, à notre avis, prouve que les banques s'engageront encore plus avant au-delà du strict crédit-bail financier, quelle que soit la façon dont vous voudrez le définir, et comme dans ce type de contrat de crédit-bail, elles prendront en charge l'achat du véhicule, les frais d'entretien et de service, ainsi que de revente. Tout ce que nous disons c'est qu'aujourd'hui et dans le cadre de la loi actuelle, qui à l'origine n'imaginait même pas que le crédit-bail puisse devenir un champ d'action pour les banques, et bien les banques y sont complètement engagées.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je comprends facilement que l'objectif que vous poursuivez en nous présentant ce document, c'est de nous donner un exemple du type de pratiques auxquelles nous devons nous attendre de la part des banques, mais le faites-vous aussi pour d'autres raisons? Y a-t-il quoi que ce soit de frappant ou de déraisonnable dans le libellé de ce document?

**M. Turpin:** Il y est simplement question de ventes de véhicules, sénateur, et en fait c'est notre profession.



[Text]

**Senator Smith (Colchester):** I understand that, but is there anything in this document which you think constitutes unfair competition—competition which you could not meet?

**Mr. Graydon:** Oh yes, completely.

**Senator Smith (Colchester):** That is what I would like you to tell us about.

**Mr. Graydon:** If the legislation permits the banks to engage in leasing to that extent, then surely they become merchandisers of property, in which event Parliament, through this legislation, ultimately gives the powers, as merchants, to five or six major corporations to compete with 4,000 individual small businessmen, and we suggest that that constitutes most unfair competition.

**Senator Smith (Colchester):** As I say, I thought that was your main point from the beginning. However, after reading this document, I was left wondering whether you had submitted it as evidence that the banks would present the kind of competition that you would not be able to meet in individual terms.

**Mr. Graydon:** Exactly, senator—under, I hasten to say, the pretence of simply providing a functional extension of credit. To us, it goes far beyond that. It is not that it *could* go far beyond that; it *is* today, and that document proves it. That is why we sent it to you.

**Mr. McFarlane:** We understand fair competition, and that is what we are getting from the independents who are in the fields right now. All of us borrow money from the banks, without exception. Can you imagine, if a bank came to me and said that it needed a special price on 100 automobiles, that I am going to have the same leverage as it has to do very much bargaining?

**Senator Smith (Colchester):** I can sympathize with you very much.

**Mr. McFarlane:** That is the point I wanted to make. There is another point too, that in getting the money I need to operate my leasing company, I am providing the banks with a prospect list at no charge.

**Senator Smith (Colchester):** Have you reason to think they would use that?

**Mr. McFarlane:** I fit were the other way around, I would, but I do not have the opportunity. This is the unfair part about such competition.

**The Chairman:** Could you put your finger on it and tell us exactly what is unfair? I have read all the material you have issued, and I am asking you a question.

**Mr. McFarlane:** Could you tell me if you would like this if you were in business?

[Traduction]

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je comprends, mais y a-t-il quelque chose dans ce document qui constitue à votre avis un cas de concurrence déloyale, de concurrence à laquelle vous ne puissiez faire pièce?

**M. Graydon:** Oh oui, absolument.

**Le sénateur Smith (Colchester):** C'est ce dont j'aimerais que vous nous parliez.

**M. Graydon:** Si la loi autorise les banques à faire autant de crédit-bail, celles-ci deviennent marchands de biens, auquel cas le Parlement se trouve en dernier ressort à accorder à cinq ou six grandes sociétés le pouvoir de concurrence 4,000 petits commerçants, ce qui constitue à notre avis une concurrence des plus injustes.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Comme je l'ai dit, j'ai pensé depuis le début que c'était votre principal argument. Mais après avoir lu ce document, je me suis demandé si vous l'aviez déposé pour montrer que les banques représenteraient le type de concurrence auquel vous ne pourriez faire face individuellement.

**M. Graydon:** Exactement, sénateur, sans prétexte, je m'empresse de le dire, s'assurer simplement une extension de crédit qui soit pratique. Mais de notre point de vue, cela va beaucoup plus loin. Je ne dis pas "*pourrait* aller plus loin", car c'est actuel et ce document le prouve. C'est pourquoi nous vous l'avons envoyé.

**M. McFarlane:** Nous savons ce qu'est une concurrence équitable c'est ce que nous valent les indépendants qui exploitent actuellement ce secteur: Nous ne comptons pas la concurrence de la part de ceux qui travaillent à maintenir notre commerce sur pied. Nous empruntons tous de l'argent aux banques, sans exception. Si une banque me demande un prix spécial pour 100 automobiles, pensez-vous que je vais avoir le même accroissement du faire de rendement que dans le cas de négociations poussées?

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je vous comprends parfaitement bien.

**M. McFarlane:** C'est le point que je tenais à établir. Il y a aussi le fait qu'en obtenant l'argent dont j'ai besoin pour faire fonctionner ma société de crédit-bail, je procure gratuitement aux banques une liste de clients éventuels.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Avez-vous des raisons de penser qu'elles l'utiliseraient?

**M. McFarlane:** À leur place, je le ferais, mais je n'en ai pas l'occasion. C'est l'aspect injuste de la concurrence.

**Le président:** Pourriez-vous mettre le doigt, pour ainsi dire, sur ce qui est injuste afin que nous sachions exactement ce qu'il en est? J'ai lu tout le document que vous avez présenté et je vous pose une question.

**M. McFarlane:** Si vous étiez dans les affaires. Aimerez qu'il en soit ainsi.



[Text]

**The Chairman:** I am not telling you what I think you mean. I have asked you what you mean when you say it is unfair competition. Put your finger on something and tell me what it is.

**Mr. McFarlane:** I think it is unfair competition when I provide a daily deposit with all of our customers' cheques; the accounts receivable listing of all my parts and service accounts; and names, addresses and phone numbers. I think it is unfair when I am providing a list of customers on my lease and updating it monthly.

**The Chairman:** May I suggest to you that that sort of procedure is something you would have to follow wherever you went in order to borrow money?

**Mr. McFarlane:** That is fine, but I do not have to encourage them to get into my business.

**The Chairman:** No, but you could go to the near-banks.

**Mr. McFarlane:** I may have to seek a near-bank after this is all over.

**The Chairman:** Therefore, you have a field of choice.

**Mr. McFarlane:** Perhaps I might just mention one deal by way of example. We sold a truck to a business that we have been selling to for years. This company buys when it is right for it to buy, and it leases when it is right for it to lease. This decision is based on the extra capital it has. Towards the end of the year, we negotiated with this company for the purchase of a truck. We had to paint the truck and so on, but the purchasing agent gave us a numbered purchase order duly signed, and this is a normal event. When it came time to deliver the truck, we invoiced it in the normal way and referred to this purchase order. Without any conversation or discussion, we received a letter stating that the company was returning our invoice number so-and-so and, as the lessor of equipment, the company requested that Scotia Leasing Limited be invoiced directly for this equipment, omitting sales tax. The company enclosed its purchase order, sent us the copies and asked us to retain one for our files.

What I am saying is that we just do not need that kind of help. I cannot visualize myself going to the teller at the bank, doing business there, and then having some stranger come in and elbow me away, saying that he is going to carry on this transaction. To me, this is not the right way to go. It is not what we are encouraging; it is what we are trying to discourage.

**The Chairman:** So that is why you want to put them out of business as to financial leasing?

**Mr. McFarlane:** We want them to stay in the money business and work with us in connection with leasing in the form of merchandising.

**The Chairman:** Are there any other questions? We should move along.

[Traduction]

**Le président:** Je ne vous dis pas ce que je pense que vous voulez dire. Je vous demande ce que vous entendez par concurrence injuste. Pourriez-vous toucher du doigt ce que c'est.

**M. McFarlane:** Je pense qu'il y a concurrence injuste quand il me faut déposer quotidiennement à la banque tous les chèques de nos clients, la liste des comptes à recevoir pour la totalité des pièces et services ainsi que les noms, adresses et numéros de téléphone de nos clients. A moi aussi, il est injuste de faire figurer une liste des clients sur le bail et de la mettre à jour mensuellement.

**Le président:** Excusez-moi, mais me serait-ce pas à peu près la marche à suivre où que vous alliez pour emprunter de l'argent?

**M. McFarlane:** Oui, mais je n'ai pas à encourager à se lancer dans mon secteur.

**Le président:** Non, mais vous pourriez vous adresser aux quasi-banques.

**M. McFarlane:** J'aurai peut-être à le faire une fois tout ceci terminé.

**Le président:** Vous avez donc un vaste choix.

**M. McFarlane:** A titre d'exemple, je pourrais peut-être vous parler d'un marché que nous avons conclu. Nous avons vendu un camion à une entreprise avec laquelle nous faisons affaire depuis deux ans. Celle-ci achète ou loue quand elle le juge opportun, selon les capitaux supplémentaires dont elle dispose. Vers la fin de l'année, nous avons négocié avec elle l'achat d'un camion. Nous avons dû peindre ce dernier, etc., mais l'agent de la société nous a donné un ordre d'achat numéroté, dûment signé, comme cela se fait habituellement. Quant est venu le moment de livrer le camion, nous l'avons facturé de la façon habituelle, mentionnant cet ordre d'achat. Sans conversations ni discussions d'aucune sorte, la société nous a écrit en nous disant qu'elle nous retournait notre numéro de facture et qu'en tant que locateur du matériel, elle nous demandait que la *Scotia Leasing Limited* reçoive directement la facture d'où serait retirée la taxe de vente. Elle nous a fait parvenir son ordre d'achat en annexe, nous a envoyé les copies et nous a demandé d'en conserver une dans nos dossiers.

Je dis que nous n'avons tout simplement pas besoin de ce genre d'aide. Je ne peux m'imaginer en train de faire affaire avec le caissier d'une banque et qu'un étranger survienne et me pousse en me disant qu'il va effectuer la transaction à ma place. Je ne pense pas que ce soit la façon de procéder. Ce n'est pas ce que nous encourageons, bien au contraire.

**Le président:** C'est donc la raison pour laquelle vous voulez les écarter du crédit-bail financier?

**M. McFarlane:** Nous voulons qu'elles restent dans le commerce de l'argent et que, en matière de crédit-bail, elles nous appuient sur le plan des techniques de vente.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Poursuivons.

[Text]

I understand that at the suggestion of the Commons committee, the bankers and your association met in an effort to find some common ground.

**Mr. McFarlane:** Yes, we did.

**The Chairman:** But, as usually happens, it would appear from the material I have—and of which the clerk has copies—that, there are different versions as to what went on, and as to what the offers and counter-offers were. However, the meeting was for the purpose of trying to achieve a compromise; is that right?

**Mr. McFarlane:** That is correct.

**The Chairman:** Following that, you wrote a letter to the minister?

**Mr. McFarlane:** Correct.

**The Chairman:** In that letter you said:

Following is a summary of our meeting Friday, May 30, in Toronto with Canadian Bankers Association pursuant to our indicating we would attempt to find common ground. The meeting lasted four hours without arriving at an agreeable compromise. FADA made two concessions to our position stated in our May 8 letter to John Evans.

That is the one which you and the members of the committee have. The letter goes on to state:

Firstly—to decrease from 46,000 lbs. G.V.W. to 16,000 lbs. G.V.W. This would give up all medium and heavy duty trucks to banks for leasing. Secondly—in addition to lower weight of 16,000 lbs. G.V.W. we would give up fleets of 100 units or more where fleet owned or leased by company in Canada. Both offers were rejected by banks.

That is the first part of your report to the minister.

**Mr. McFarlane:** That is correct. We spent a total of four-and-a-half hours, and we had a recess, when the bankers went outside and left us in the room and we deliberated, conscientiously, seriously and hopefully to reach an agreement; and I presume they did too.

**The Chairman:** In your letter you then go on to state what the banks offered.

**Mr. McFarlane:** Yes.

**The Chairman:** You state:

Banks offered to increase 50,000 dollar limit in direct leasing to 100,000 dollars but 100,000 dollars would include anything, not just vehicles . . .

**Mr. McFarlane:** That is correct.

**The Chairman:** Then you give an example:

(Example 25,000 dollar vehicles and 75,000 dollar computers). Worse situation than proposed by banks last week and proposal rejected by FADA.

**Mr. McFarlane:** That is correct.

[Traduction]

Je crois comprendre que, sur l'avis du comité des Communes, les banquiers et votre association vous êtes réunis pour trouver un terrain d'entente.

**M. McFarlane:** C'est cela.

**Le président:** Mais comme il arrive couramment, il semblerait, d'après les documents que j'ai en main et dont le greffier a des exemplaires, que les versions de ce qui s'est passé ainsi que des offres et contre-propositions qui ont été faites diffèrent. Toutefois, la réunion avait bien pour but d'essayer d'arriver à un compromis, n'est-ce pas?

**M. McFarlane:** C'est juste.

**Le président:** Ensuite, vous avez écrit une lettre au ministre?

**M. McFarlane:** C'est exact.

**Le président:** Dans cette lettre, vous disiez:

Voici un résumé de la réunion que nous avons tenue le vendredi 30 mai à Toronto avec l'Association canadienne des banquiers à qui nous avons laissé entendre que nous essaierions de trouver un terrain d'entente. La réunion a duré quatre heures, mais nous ne sommes pas arrivés à un compromis satisfaisant. La FADA a fait deux concessions par rapport à la position que nous avions prise dans notre lettre du 8 mai adressée à M. John Evans.

C'est celle que vous et les membres du Comité avez en main. La lettre poursuit en disant:

Premièrement: Passer de 46,000 à 16,000 livres poids brut de véhicule, ce qui céderait aux banques le crédit-bail sur tous les camions de poids moyen et lourd. Deuxièmement: céder les parcs de 100 unités ou plus dans les cas où ceux-ci sont détenus ou loués par la société au Canada. Mais les deux offres ont été rejetées par les banques.

C'est la première partie de votre rapport au ministre.

**M. McFarlane:** C'est exact. Nous avons passé ainsi en tout quatre heures et demi, après quoi nous avons ajourné, et pendant ce temps les banquiers sont sortis pour nous laisser délibérer consciencieusement, sérieusement, dans l'espoir d'aboutir à un accord, et je pense que ça été la même chose pour eux.

**Le président:** Dans votre lettre vous poursuivez en énonçant l'offre des banques.

**M. McFarlane:** Oui.

**Le président:** Vous dites:

Les banques ont proposé de porter la limite des transactions de crédit-bail direct de 50,000 à \$100,000, mais ces \$100,000 comprendraient tout, et pas seulement les véhicules . . .

**M. McFarlane:** C'est exact.

**Le président:** Vous donnez ensuite un exemple:

(Exemple de véhicules de \$25,000 et d'ordinateurs de 75,000). Cette situation est pire que celle proposée par les banques la semaine dernière et cette proposition avait été rejetée par la FADA.

**M. McFarlane:** C'est exact.



*[Text]*

**The Chairman:** The banks subsequently wrote a letter to the same minister.

**Senator Connolly:** I take it that we are talking about the Minister of Finance in this case?

**Mr. McFarlane:** Yes.

**Mr. Turpin:** No, the Minister of State, Mr. Bussièrès.

**Senator Connolly:** Was he at the meeting?

**Mr. McFarlane:** No, it was just the bankers and ourselves.

**The Chairman:** I think a copy of that letter was sent to you.

**Mr. McFarlane:** I have not seen it. I would not be surprised if it has just not caught up with me because I have been moving around. Vancouver is a long way away.

**The Chairman:** They are trying to bring it closer!

My file seems to have gotten into a state of disarray.

**Mr. McFarlane:** I do not think any of us have a copy of it.

**The Chairman:** In writing to the minister in this letter of June 5, the Canadian Bankers' Association say that they received a copy of your letter to the minister.

**Mr. McFarlane:** Right.

**The Chairman:** They have a heading in their letter which states:

*Areas of Agreement*

There is complete agreement by FADA and the CBA that banks should be able to supply lease money to automotive dealers, taking collateral security on the leases.

In FADA's letter of June 2, this is set out in the second last paragraph which begins "our proposal." There has never been any dispute between us on this issue.

Secondly, on individual leases of commercial vehicles, FADA agreed that we could finance directly leases on commercial vehicles with a minimum g.v.w. of 16,000 pounds. This was a concession on their part from their original position which required a minimum of 46,000 pounds. The CBA would certainly accept this stipulation for the minimum size of direct leasing of commercial vehicles by bank leasing subsidiaries. It is certainly not the case that the CBA "rejected both offers" as stated by FADA in paragraph two of its letter of June 2.

What have you to say about that?

**Mr. McFarlane:** It was certainly the end of our meeting.

**The Chairman:** Well, the meeting had to end at some time, I suppose.

**Mr. McFarlane:** The wording of our letter is still the same. Their letter down to that point was fine; but we certainly did not come to any great understanding.

*[Traduction]*

**Le président:** Après quoi les banques ont adressé une lettre au même ministre.

**Le sénateur Connolly:** Je crois que nous parlons du ministre des Finances, n'est-ce pas?

**M. McFarlane:** Oui.

**M. Turpin:** Non, du ministre d'État, M. Bussièrès.

**Le sénateur Connolly:** Était-il à la réunion?

**M. McFarlane:** Non. Il n'y avait que les banquiers et nous-mêmes.

**Le président:** Je crois qu'on vous a envoyé copie de cette lettre.

**M. McFarlane:** Je ne l'ai pas vue. Je ne m'étonnerais pas outre mesure qu'elle n'ait pu m'atteindre car j'ai beaucoup voyagé. Vancouver n'est pas la porte à côté.

**Le président:** On fait son possible pour la rapprocher.

Je crois que mes dossiers sont passablement en désordre.

**M. McFarlane:** Il semble que personne n'en a reçu copie.

**Le président:** En écrivant au ministre le 5 juin, l'Association Canadienne des banquiers déclare qu'elle a reçu copie de votre lettre au ministre.

**M. McFarlane:** C'est exact.

**Le président:** Il y a dans leur lettre une rubrique qui se présente ainsi:

*Points d'entente*

La FADA et l'Association canadienne des banquiers conviennent que les banques devraient être autorisées à prêter aux concessionnaires d'automobiles des fonds pour les opérations de crédit-bail en prenant une garantie subsidiaire sur les prêts.

Cela se trouve à l'avant dernier paragraphe de la lettre du 2 juin de la FADA qui commence par les mots «our proposal». Cette question n'a jamais donné lieu à un désaccord entre nous.

Deuxièmement, en ce qui concerne les contrats individuels de crédit-bail sur les véhicules commerciaux, la FADA a accepté que nous puissions financer directement le crédit-bail de ceux de ces véhicules dont le poids brut est au minimum de 16,000 livres. Il s'agit d'une concession de sa part, car elle exigeait initialement un minimum de 46,000 livres. L'ACB accepterait certainement cette condition concernant le minimum du crédit-bail direct sur les véhicules commerciaux que peuvent accorder les filiales des banques. Il est absolument faux de prétendre, comme le fait la FADA au deuxième paragraphe de sa lettre du 2 juin, que l'ACB a rejeté les deux propositions.

Qu'avez-vous à répondre à cela?

**M. McFarlane:** Notre réunion s'est terminée ainsi.

**Le président:** Il a bien fallu s'arrêter à un certain moment, je suppose.

**M. McFarlane:** Le texte de notre lettre n'a pas changé. Leur lettre jusque là est impeccable mais nous n'avons pas beaucoup avancé.



[Text]

**Senator Connolly:** You did not reach a common understanding?

**Mr. McFarlane:** No. The letter was all right down to—what was that last sentence, Mr. Chairman?

**The Chairman:** It is certainly not the case that the CBA "rejected both offers" as stated by FADA in paragraph two of its letter of June 2.

**Mr. McFarlane:** The words were something like this: "We are obviously far apart. We have been at it now for several hours; so this is it."

**The Chairman:** The second part of the letter is entitled "Areas of disagreement." It says:

What we rejected was the proposition advanced by FADA that the banks should not be able to finance *any* indirect business of the automotive dealers, except where the minimum size of fleet would be 100 vehicles. The FADA proposal as described in their letter of June 2 is not very clear on this point. What the FADA proposal actually means is that banks should not be able to take an assignment from a dealer of an individual lease on a passenger car or on a truck of less than 16,000 pounds g.v.w. from an automotive dealer, under any circumstances.

Is that correct?

**Mr. McFarlane:** I can certainly take it, from the way they are doing it with me and with Fern Turpin. In other words, we make the deal and take the contract to them, and they buy it. We are certainly not trying to exclude them in any way, shape or form.

**The Chairman:** The letter continues:

It is important for the government to understand that this would eliminate chartered bank lease subsidiary competition throughout Canada, more particularly for the thousands of small automotive dealers who do not have the in-house leasing facilities enjoyed by the FADA executive leadership. It is our view that FADA does not in fact speak for the small dealers, who would be confined to dealing with finance companies and others and who would thereby have much less competitive access to financing available to them.

What comment have you to make on that?

**Mr. McFarlane:** Of course, we are representing all of the dealers. We are considering the large, small and medium. If we had it the way Fern and I would like to have it, or if we were making all the decisions, we would have to have all the exclusions that would hurt us somewhere along the line. So we are not being personal about it. I know that Mr. MacIntosh called the president of the Ford Motor Company, who, in turn, called me in Victoria and gave me the story and asked me if I and the committee in general had considered the small dealers.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Vous n'êtes pas tombés d'accord?

**M. McFarlane:** Non. Nous n'avons rien trouvé à redire à la lettre jusqu'à... quelle était la dernière phrase, monsieur le président?

**Le président:** Il est absolument faux de prétendre, comme le fait la FADA au deuxième paragraphe de sa lettre du 2 juin, que l'ACB a rejeté les deux propositions.

**M. McFarlane:** Il y était dit à peu près ceci: «Nos points de vue sont à l'évidence très éloignés. Nous y travaillons depuis plusieurs heures; nous allons en rester là.»

**Le président:** La deuxième partie de la lettre est intitulée «Point de désaccord». Je cite:

Nous avons rejeté la proposition de la FADA voulant que les banques ne puissent financer *aucune* activité indirecte des concessionnaires d'automobiles, sauf dans le cas de parcs de 100 véhicules ou plus. La proposition qui figure dans la lettre du 2 juin de la FADA n'est pas très explicite sur ce point. En réalité, elle signifierait que les banques ne devraient pouvoir accepter en aucun cas qu'un concessionnaire leur cède un contrat individuel de crédit-bail sur une voiture particulière ou sur un camion d'un poids brut inférieur à 16 000 livres.

Est-ce exact?

**M. McFarlane:** Si je me base sur leurs réactions à mon égard et à l'égard de Fern Turpin, c'est exact. En d'autres termes, nous concluons l'affaire et ensuite nous leur remettons le contrat qu'ils achètent. Nous ne voulons certainement pas essayer de les exclure de la transaction d'une façon ou d'une autre.

**Le président:** La lettre se poursuit ainsi:

Le gouvernement doit comprendre, car c'est important, qu'une telle solution ferait disparaître la concurrence des filiales de banques à charte qui pratiquent le crédit-bail au Canada, en particulier pour les milliers de petits concessionnaires d'automobiles qui ne disposent pas des facilités de crédit-bail dont on peut bénéficier au sein d'une association comme c'est le cas des grosses sociétés affiliées à la FADA. A notre avis, la FADA ne parle pas au nom des petits concessionnaires qui seraient contraints de traiter avec des institutions financières et disposeraient ainsi de moyens financiers plus limités pour soutenir la concurrence.

Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

**M. McFarlane:** Bien entendu, nous représentons l'ensemble des concessionnaires, petits ou grands. Si on adoptait la solution que Fern et moi proposons, ou si c'était nous qui prenions toutes les décisions, tout ce qui pourrait nous porter préjudice serait éliminé. Donc, on peut dire que nous ne visons directement personne. Je sais que M. MacIntosh s'est mis en rapport avec le président de la compagnie Ford qui, à son tour, m'a appelé à Victoria pour me raconter toute l'histoire en me demandant si le Comité avait pris en considération le cas des

[Text]

As a matter of fact, I asked him where he had been for the last several months, because we had been working on this for a long time and had come up against all of the obstacles.

Our principal thing is that we just have not found any wording that is in between what we have suggested to you and the present Bank Act to close the loopholes that we know are going to exist. I do not think there is any question that some dealers across the country will not be happy, but we have to make a decision, and this is it.

**The Chairman:** The decision that you are making is on behalf of the members of your association?

**Mr. McFarlane:** That is correct.

**The Chairman:** What is the number of your membership?

**Mr. McFarlane:** Three thousand.

**The Chairman:** Out of?

**Mr. McFarlane:** Four thousand dealers in Canada.

**The Chairman:** I suppose the difference might well be represented by small dealers.

**Mr. McFarlane:** Some, and by the import dealers too.

**The Chairman:** Continuing, the letter says:

The proposal by FADA at our meeting on May 30th that we should not be in indirect leasing for deals of less than 100 vehicles was completely unacceptable to the CBA, and a very far distance from the moderate proposal which we placed before the committee on May 29—

The “committee” there means the Commons committee:

—whereby we agreed to stay out of direct leasing of cars to individuals. In that context, we were of course unable to agree with FADA that their concession on truck vehicle size was much of a concession.

As regards fleet leasing, the CBA made a concession to FADA—

**Senator Smith (Colchester):** Mr. Chairman, I do not quite follow that assertion, unless I have misunderstood all the discussion we have had today. I do not really understand the banks’ assertion that it was not much of a concession. I thought it was quite a concession.

**The Chairman:** In due course we shall be able to get an explanation from the banks, if they wish to give an explanation.

**Senator Smith (Colchester):** No doubt, but I am just saying that I do not understand it. I would not be surprised if the witnesses would not understand it either.

[Traduction]

petits concessionnaires. En fait, je lui ai demandé où il était depuis sept mois car nous avons consacré à cette question pas mal de temps et nous nous sommes heurtés à toutes les difficultés.

Le hic, c’est que nous n’avons pas trouvé une formulation qui se situerait entre ce que nous vous avons proposé et la loi actuelle sur les banques, formulation qui permettrait de supprimer les échappatoires qui, nous le savons, existeront. A mon avis, il ne fait pas de doute que certains concessionnaires ne seront pas contents, mais nous devons prendre une décision et c’est tout.

**Le président:** Cette décision, vous la prenez au nom des membres de votre association?

**M. McFarlane:** Oui, en leur nom.

**Le président:** Combien de membres compte votre association?

**M. McFarlane:** Trois mille membres.

**Le président:** Et combien y a-t-il de concessionnaires au Canada?

**M. McFarlane:** Quatre mille concessionnaires au Canada.

**Le président:** Je suppose que la différence, ce sont les petits concessionnaires.

**M. McFarlane:** Certains petits concessionnaires, mais aussi les concessionnaires d’automobiles importées.

**Le président:** Pour continuer, on lit dans la lettre:

L’A.C.B. a jugée totalement inacceptable la proposition formulée par la FADA lors de notre rencontre du 30 mai, voulant que nous ne puissions participer au crédit-bail indirect, sauf dans le cas de parcs de plus de 100 véhicules, cette proposition étant trop éloignée de la solution raisonnable que nous avons proposée au comité le 29 mai, . . .

Il s’agit ici du comité de la Chambre des communes:

. . . aux termes de laquelle nous acceptons de renoncer au crédit-bail direct sur les voitures particulières. Dans ce contexte, nous n’avons naturellement pas pu accepter la concession de la FADA concernant les exigences minimales en matière de poids des camions.

En ce qui concerne le crédit-bail sur un parc de véhicules, nous avons concédé lors de notre réunion du 30 mai avec la FADA . . .

**Le sénateur Smith (Colchester):** Monsieur le président, je ne comprends pas très bien cette affirmation, à moins de n’avoir rien compris de la discussion que nous avons aujourd’hui. Je ne comprends pas comment les banques peuvent dire que ce n’est pas une grande concession. Je crois que c’en est toute une.

**Le président:** En temps et lieu, si les banques le désirent, elles nous expliqueront leur point de vue.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Bien sûr, mais je veux dire que je ne comprends pas. Je ne serais pas surpris si les témoins ne le comprenaient pas plus.



[Text]

**The Chairman:** Mr. McFarlane, have you said that you do not understand this?

**Mr. McFarlane:** That I do not understand what the bankers are suggesting?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Connolly:** The bankers say that it is not much of a concession to drop from 46,000 to 16,000 GVW. That is the point.

**Mr. McFarlane:** We did not think it was much of a concession for the banks, when they originally gave \$50,000 in vehicles and changed it to \$100,000 to include anything so long as there was a vehicle in it.

**Senator Connolly:** You lose me there; but on that other point, the way it struck me, since you proposed an amendment which suggested the cut-off point at 46,000 pounds, I would have thought that you made a big concession when you said about one-third of that.

**Mr. McFarlane:** Well, the service vehicles that we talked about around the city, the distribution vehicles, and so on—those went with the bank. Yes, we took everything except the light trucks.

**The Chairman:** The next paragraph says:

As regards fleet leasing, the CBA made a concession to FADA at our May 30 meeting that we would agree to define a fleet as \$100,000 minimum instead of \$50,000 as we had proposed to the house committee. However, FADA rejected out of hand our proposal that the minimum contract of \$100,000 should include packages of non-vehicle equipment where a small businessman acquires equipment and furniture as well as a vehicle. According to FADA, which in paragraph 3 of its letter of June 2, states that this is "a worse situation than proposed by the banks last week." The inclusion of non-vehicle equipment in our fleet proposal was a new position. This is not so. May I draw your attention to the opening statement to the House Committee which I read on May 27. In the last sentence on page 2 the statement says:

we need this facility to accommodate the situation where our client may wish us to lease him a vehicle along with other commercial equipment or to take on vehicles one or two at a time.

The banks said over and over again at the Committee Hearings that we are prepared to withdraw from the direct leasing of individual passenger cars. We would accept the proposal that we also withdraw from the direct leasing of individual commercial vehicles under 16,000 pounds GVW.

[Traduction]

**Le président:** Monsieur McFarlane, avez-vous dit que vous ne comprenez pas cela?

**M. McFarlane:** Que je ne comprends pas la proposition des banquiers?

**Le président:** Oui, c'est cela.

**Le sénateur Connolly:** Les banquiers disent que ce n'est pas faire une grande concession que d'abaisser les exigences minimales de 46,000 à 16,000 livres.

**M. McFarlane:** Nous n'avons pas pensé que les banques faisaient une grande concession, lorsqu'elles ont cité à l'origine un prix de \$50,000 pour des véhicules et qu'elles l'ont porté à \$100,000, en incluant un ensemble de biens et au moins un véhicule.

**Le sénateur Connolly:** Vous me perdez là; mais pour ce qui est de cette autre question, la façon dont je la comprends, puisque vous avez proposé une modification qui fixerait les limites à 46,000 livres, j'aurais cru que vous avez fait une grande concession lorsque vous avez dit environ un tiers de ce poids.

**M. McFarlane:** Et bien, les véhicules de service dont nous parlons sont des véhicules de distribution et ainsi de suite. Oui, nous avons tout inclus, sauf les camions légers.

**Le président:** Au paragraphe suivant, on lit:

En ce qui concerne le crédit-bail sur un parc de véhicules, nous avons concédé, lors de notre réunion du 30 mai avec la FADA, une définition du parc qui correspondrait à un prix minimal de \$100 000, au lieu des \$50 000 que nous avons proposés au comité de la Chambre. Cependant, la FADA a rejeté d'emblée notre proposition voulant que le contrat minimum de \$100 000 puisse comprendre un ensemble de biens indépendants du véhicule, dans le cas où un petit entrepreneur achète du matériel et du mobilier en même temps qu'un véhicule. Au dire de la FADA qui, au troisième paragraphe de sa lettre, affirme que cette «proposition constitue un recul par rapport à la semaine précédente», la possibilité de faire porter le crédit-bail sur du matériel dans notre proposition concernant les parcs de voitures constituerait une nouveauté. Il n'en est rien. Puis-je attirer votre attention sur les remarques préliminaires que j'ai formulées le 28 mai devant le comité de la Chambre? A la fin de l'avant-dernier paragraphe de la page 2, on peut lire ceci:

«on doit nous accorder cette facilité pour que nous puissions répondre aux besoins d'un client qui voudrait qu'on lui loue un véhicule en même temps que du matériel commercial, ou qui voudrait louer un ou deux véhicules à la fois.»

Au cours des séances du Comité, les banques ont répété à maintes reprises qu'elles étaient disposées à se retirer du secteur du crédit-bail direct sur les voitures particulières. Nous serions également prêts à accepter de nous retirer du crédit-bail direct sur les véhicules commerciaux d'un poids brut inférieur à 16 000 livres.



[Text]

But we feel very strongly that it would be contrary to the public interest for Parliament to prevent us from competing in the indirect lease financing of vehicles, for the thousands of smaller dealers who need this service.

Those are the two positions.

**Mr. McFarlane:** We do not have that letter. The meeting adjourned and, as I said, I had a call from the president of the Ford Motor Company, which was prompted by Mr. MacIntosh. This was in Victoria, so I came down here directly from Victoria. We had our meeting this morning, and, of course, our discussion and opening comments reverted to our original wording. In other words, this conversation which went on for five hours between the bankers and ourselves is null and void. We did not reach any agreement on the concessions we were prepared to make to them, or on the concessions that they were prepared to make to us.

We put in the wording that we thought was correct in the first place before negotiations, and those words are what we have before you right now.

**The Chairman:** Of course, you understand that what we are looking for is information and help, because we may very well decide to attempt to resolve the issues between these opposing viewpoints. We are looking for whatever you can tell us, and we are looking for the same from the banks. We may end up recommending a course of amendment which, on the facts as we know them, would appear to be fair as between the two positions.

**Mr. McFarlane:** We still do not know how to change the wording so that it would allow a little, and yet not have loopholes in the whole thing over the period of years.

**The Chairman:** You mean you cannot find the language?

**Mr. McFarlane:** That is correct.

**The Chairman:** Maybe you should trust us to find it.

**Senator Walker:** I want to be fair to Mr. McFarlane, and I know you are, Mr. Chairman, but many of us are under the impression that you, Mr. President, did not at any time agree to reduce it from 46,000 to 16,000 pounds.

**Mr. McFarlane:** We make the proposition. When we all came back in we made that proposition in good faith. They came back with their proposition of a \$50,000 and \$100,000, with the \$100,000 in part vehicle and part something else. We decided then and there. I think Mr. MacIntosh's words at that time were, "We are too far apart. We have been here for four hours and we have to adjourn." That was it.

**Senator Walker:** So there really was no final agreement made between you?

**Mr. McFarlane:** There was no final agreement. We made the proposition; there is no question about that. We made it in good faith, but it was not accepted.

[Traduction]

Nous sommes par contre intimement persuadés qu'il serait contraire à l'intérêt public que le Parlement nous empêche d'exercer notre concurrence dans le financement indirect des véhicules pour les milliers de petits concessionnaires qui ont besoin de ce service.

Ce sont là les deux positions.

**M. McFarlane:** Nous n'avons pas copie de cette lettre, mais après que la séance fut levée, et, comme je l'ai dit, j'ai reçu un appel du président de la *Ford Motor Company*, appel qui avait été fait à l'instigation de M. MacIntosh. J'étais à Victoria et c'est pourquoi je suis venu ici directement. Nous nous sommes réunis ce matin et, naturellement, dans notre discussion et nos observations préliminaires nous sommes revenus à la formulation d'origine. Autrement dit, cet entretien qui s'est prolongé pendant cinq heures entre les banquiers et notre fédération est nul et non avenue. Nous ne nous sommes pas entendus sur les concessions que nous pourrions faire ni sur celles qu'ils pourraient faire.

Nous avons mis dans l'énoncé ce que nous considérons comme étant juste avant les négociations, et c'est la formulation que nous avons devant nous maintenant.

**Le président:** Bien sûr, vous comprenez que nous cherchons à nous renseigner, car nous pourrions décider de concilier ces deux points de vue très différents. Nous voulons en apprendre le plus possible de vous et des banques. Nous pourrions finir par recommander un modificatif qui, d'après ce que nous saurons, pourrait concilier ces deux positions extrêmes.

**M. McFarlane:** Nous ne savons pas encore comment changer la formulation de façon que ce soit un peu plus généreux, tout en supprimant les échappatoires qui existent depuis des années dans cette partie de la loi.

**Le président:** Vous dites que vous ne trouvez pas les mots?

**M. McFarlane:** C'est cela.

**Le président:** Vous devriez peut-être nous faire confiance pour cela.

**Le sénateur Walker:** Je veux être juste envers M. McFarlane et je sais, monsieur le président que vous l'êtes, mais bon nombre d'entre nous ont l'impression que vous, monsieur le président, n'avez jamais été d'accord pour réduire de 46 000 à 16 000 livres.

**M. McFarlane:** Nous avons fait cette proposition de bonne foi. Les banques sont revenues avec leur proposition de \$50 000 et \$100 000, le dernier montant comprenant des véhicules et des biens. C'est là que nous avons pris une décision. Je crois que M. MacIntosh avait dit à ce moment-là: «Nos opinions sont trop différentes. Nous sommes ici depuis quatre heures et nous devons lever la séance.» C'était tout.

**Le sénateur Walker:** Par conséquent, il n'y a pas eu d'entente définitive entre vous.

**M. McFarlane:** Il n'y a pas eu d'entente définitive. Nous avons fait une proposition, c'est évident. Nous l'avons faite de bonne foi, mais elle n'a pas été acceptée.

[Text]

**Senator Walker:** Did you make it in consideration of the deal?

**Mr. McFarlane:** That is correct.

**Senator Walker:** Did you get your deal?

**Mr. McFarlane:** No.

**Senator Walker:** So it was not something you raised in the discussions, but it was never left as the deal made by you because you never had a chance to make it?

**Mr. McFarlane:** No.

**Senator Connolly:** To summarize it, is this the position you left it in after that meeting: You agreed that you would reduce the cutoff point from 46,000 to 16,000 pounds, and the banks said no to that, but the banks came in and said they would leave it on a fleet basis, and a fleet involving financing of \$100,000 is the first cutoff point, but they would reduce that to \$50,000, and you said no to that. Is that so?

**Mr. Turpin:** No. In the Commons committee they proposed to us a \$50,000 fleet order of cars and trucks. They changed that and increased their minimum of \$50,000 to \$100,000, but that would include anything in leasing.

**Senator McIlraith:** There could only be a single vehicle in that case.

**Mr. Turpin:** One unit and a whole dentist's room full of equipment.

**Senator Smith (Colchester):** May I ask what is meant by the terms \$50,000? Is that the gross capital value of a fleet?

**Mr. Turpin:** Of a single order.

**Senator Smith (Colchester):** As I followed what you were saying in the letter and what the chairman has said, you refer to a fleet of \$50,000. All I am asking is whether that is a fleet of which the total capital value is \$50,000.

**Mr. Turpin:** Yes.

**Senator Smith (Colchester):** Which might be very few vehicles, indeed.

**Mr. Turpin:** They said over 18 months potential. So that again comes down to a fellow ordering two cars now and seven next year.

**Senator Connolly:** Not at \$10,000 a piece, if you are restricted to five.

**Senator Smith (Colchester):** May I ask another question which has to do with something I have heard several times today. I thought I knew what direct and indirect financing meant, but now I am not too sure. Would someone explain what those two terms mean?

**Mr. McFarlane:** If you and I are talking directly right now, that is direct. If I am talking to the chairman and he is relating that to you, that is indirect.

[Traduction]

**Le sénateur Walker:** L'avez-vous faite dans le cadre du marché?

**M. McFarlane:** C'est exact.

**Le sénateur Walker:** Avez-vous conclu votre transaction?

**M. McFarlane:** Non.

**Le sénateur Walker:** Il ne s'agit donc pas de quelque chose que vous avez soulevé au cours des discussions, mais ce n'était pas votre transaction parce que vous n'avez jamais eu l'occasion de la réaliser.

**M. McFarlane:** Non.

**Le sénateur Connolly:** En résumé, votre situation après la réunion était-elle la suivante: Vous aviez accepté de ramener le minimum de 46 000 à 16 000 livres et la banque a refusé, mais les banques ont déclaré qu'elles l'accepteraient pour un parc, et un parc entraînant un financement de \$100 000 est le premier minimum mais ils l'auraient ramené à \$50 000 et vous avez refusé; c'est bien cela?

**M. Turpin:** Non. Au Comité des Communes ils nous ont proposé une commande d'un parc de \$50 000 constitué par des automobiles et des camions. Ils ont ensuite porté leur minimum de \$50 000 à \$100 000 mais cela engloberait tout dans le crédit-bail.

**Le sénateur McIlraith:** Il ne pouvait y avoir qu'un seul véhicule dans ce cas.

**M. Turpin:** Une unité et tout un cabinet de dentiste plein de matériel.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Puis-je demander ce que l'on entend par les termes \$50 000? S'agit-il de la valeur brute du capital du parc?

**M. Turpin:** D'une seule commande.

**Le sénateur Smith (Colchester):** D'après ce que vous disiez dans la lettre et ce que le président a déclaré, vous faites allusion à un parc de \$50 000. Tout ce que je demande, c'est s'il s'agit d'un parc dont la valeur en capital totale est de \$50 000.

**M. Turpin:** Oui.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Ce qui pourrait en fait représenter très peu de véhicules.

**M. Turpin:** Ils ont dit pour une période éventuelle de 18 mois. Cela est donc de nouveau valable pour une personne qui commande deux voitures maintenant et sept l'année prochaine.

**Le sénateur Connolly:** Pas au prix de \$10,000 l'unité si vous êtes limité à cinq.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Puis-je poser une autre question qui a trait à quelque chose que j'ai entendu plusieurs fois aujourd'hui. Je croyais savoir ce que signifie le financement direct et indirect mais maintenant je n'en suis pas trop sûr. Quelqu'un voudrait-il expliquer ce que signifient deux termes?

**M. McFarlane:** Si vous et moi barvardons directement en ce moment, cela est direct. Si je parle au président et qu'il vous rapportes mes propos, cela est indirect.



[Text]

**Senator Smith (Colchester):** Put it in the context of the leasing of a vehicle. Let me try it. When you say "indirect financing" do you mean you, the dealer, borrow from the bank and then deal with the consumer?

**Mr. McFarlane:** Yes.

**Senator Smith (Colchester):** And if the lender of that money to you were, however, to lend it directly to the consumer, that would be direct financing?

**Mr. Turpin:** With direct leasing, what the banks would like to do is—in a situation where a person wants to lease for one year to five years—have him go to them to lease the five units. Then the banks will come to me, buy the automobiles from me, and lease them to him. That is direct leasing.

Indirect leasing is when you walk into my showroom and I lease you an automobile. You pick out your automobile and make the deal with me. The banks tell me how much interest I am to charge you. That is the deal I make with you. I take the contract, bring it to the bank, the banker gives me my money, and I pay my wholesale. We give him the lease on a collateral basis. The title stays in my hands and I get the capital cost allowance.

**Senator Connolly:** In any event, what you say is this: Whether the bank does it by direct leasing or indirect leasing, they want to do it by direct leasing and you want them to do it by indirect leasing. In any event, they are putting up the money in one form or another.

**Senator McIlraith:** A nod of the head does not go on the record. Could you give the answer you obviously gave so that the reporter can write it down?

**Mr. McFarlane:** That is correct. Should I elaborate on it?

**Senator McIlraith:** I just wanted the reporter to indicate that you answered in the affirmative to the senator's question, which you obviously did, but you did not say it, so he obviously did not hear it.

**The Chairman:** I think we can rely on the reporter to get the answer.

**Senator McIlraith:** He has the answer now, but he was not looking up.

**The Chairman:** Are there any further questions?

Is there any additional point that any senator wishes to bring up?

**Mr. McFarlane,** if there is anything further you wish to bring up, now is the time.

**Mr. McFarlane:** Mr. Chairman, I think a lot of the points have been brought up, and certainly we have rehearsed it enough that it is clear to us. I keep trying to simplify this thing. Really, we just want to stay in the lease business and have it grow, and we do not need the banks in competition with us. We want to work with the banks. There is no question but that we want to use their money to promote leasing.

[Traduction]

**Le sénateur Smith (Colchester):** Laissez-moi essayer dans le contexte de la location d'un véhicule. Lorsque vous parlez de «financement indirect» voulez-vous dire que vous, le négociant, empruntez à la banque et que vous traitez ensuite avec le consommateur?

**M. McFarlane:** Oui.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Et si celui qui vous prête cet argent le prêtait directement au consommateur, s'agirait-il de financement direct?

**M. Turpin:** En ce qui concerne la location directe, lorsqu'une personne désire louer pour une période de un à cinq ans les banques aimeraient que l'on s'adresse à elles pour une location de cinq unités. Les banques s'adresseraient à moi, m'achèteraient les automobiles et les lui loueraient. C'est là la location directe.

Lorsque vous entrez dans mon salon d'exposition et que je vous loue une automobile, il s'agit de location indirecte. Vous prenez votre automobile et vous faites la transaction avec moi. Les banques m'indiquent le taux d'intérêt que je dois vous facturer. C'est la transaction que je fais avec vous. Je prends le contrat, le porte à la banque, le banquier me donne mon argent et je paye mon marché de gros. Nous lui donnons le bail en collatéral. Le titre reste dans mes mains et je reçois l'indemnité pour le coût en capital.

**Le sénateur Connolly:** De toute manière, voilà ce que vous dites: que la banque réalise l'opération par location directe ou indirecte, elle désire la réaliser par location directe et vous voulez qu'elle la réalise par location indirecte. De toute manière, elle fournit l'argent sous une forme ou une autre.

**Le sénateur McIlraith:** Un signe de tête affirmatif ne peut figurer au procès-verbal. Pourriez-vous confirmer votre réponse afin que le sténographe puisse l'inscrire.

**M. McFarlane:** C'est exact, dois-je entrer dans les détails?

**Le sénateur McIlraith:** Je voulais simplement que le sténographe mentionne que vous avez répondu par l'affirmative à la question du sénateur, ce que vous avez fait de toute évidence. Toutefois comme vous n'avez pas parlé, il ne vous a pas entendu.

**Le président:** Je pense que nous pouvons nous fier au sténographe pour avoir la réponse.

**Le sénateur McIlraith:** Il l'a maintenant mais il ne regardait pas.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Y a-t-il d'autres questions supplémentaires qu'un sénateur désirerait soulever?

Monsieur McFarlane s'il y a quelque chose d'autre dont vous voulez discuter, c'est le moment.

**M. McFarlane:** Monsieur le président, je pense qu'il y a beaucoup de questions qui ont été soulevées et nous avons certainement assez répété pour que cela soit assez clair pour nous. Je m'efforce de simplifier la chose. En fait, nous désirons seulement rester dans le commerce de la location et le voir grandir. Nous n'avons pas besoin que les banques nous fassent



[Text]

We are conducting seminars and are trying to bring the import dealers into the leasing business so that we can all do our share, no matter where the community is. To me, it still makes sense to say that we would like to have the bankers in the banking business and ourselves in the automobile business. That is putting it as simply as I can put it.

**The Chairman:** Of course, Mr. McFarlane, in problems of this kind, one never gets what one looks for 100 per cent. At this stage in the proceedings there is an art called the art of compromise. If you have not found a way and have given up on that, and the banks have not found a way, we may find a way that neither one of you will like. So, you have to take your chances.

**Mr. McFarlane:** I understand.

**The Chairman:** Is that what you are prepared to do?

**Senator Walker:** Mr. Chairman, this is a very nice person, but he is obviously not a lawyer. Do you think he should bind himself to an answer to that question?

**The Chairman:** I was expecting that he might say he cannot answer the question, but I didn't think I would have to tell him what answer to give.

**Senator Walker:** Here is a very nice chap. He is the president of the association. He has the president of Ford call him; then he has the great and mighty Mr. MacIntosh, who is a very able man and the head man now; and then one wonders why he does not say just exactly what he means. The pressure was really on this person in conceding and reducing from 46,000 pounds to 16,000 pounds, with nothing in return, and then there was an attempt to make out that they are willing to accept 16,000 pounds with nothing in return. All of this indicates that there has been a pressure play on these people, and certainly some of us here feel that.

I just say that for what it is worth. I have been in court for 50 years and I know when the pressure is being applied.

**Senator Smith (Colchester):** Of course, one must not forget that the banks are only concerned with the small fellow!

**Mr. Turpin:** The bankers say that they want to help the small dealer, and the small dealer is not all that profitable anyway. If the small dealer is going to make a \$700 profit on the sale of a vehicle, he needs that \$700 to meet the payroll on Friday; he does not want it over 36 months. That is the main reason why the small dealer is reluctant to get into leasing.

We are going to hold seminars for the small dealers, pointing out that they have to balance their dealerships in order to get into leasing. The banks will not be the saviour of the small dealers. The small dealer needs the banks, but it is not because

[Traduction]

concurrence. Nous désirons travailler avec elles. Nous voulons simplement utiliser leur argent pour promouvoir le crédit-bail.

Nous organisons des colloques et nous essayons d'amener les importateurs à s'occuper du crédit-bail afin que nous puissions tous faire notre part où que se trouve la collectivité. En ce qui me concerne, il est toujours sensé de dire que nous aimerions que les banquiers s'occupent des transactions bancaires et nous-même du commerce des automobiles. C'est la façon la plus simple d'exprimer la chose.

**Le président:** Bien entendu, monsieur McFarlane, dans des problèmes de ce genre on n'obtient jamais à 100 p. 100 ce que l'on désire. A ce stade de la procédure, il existe un art appelé l'art du compromis. Si vous n'avez pas trouvé de solution et si vous avez renoncé, et si de leur côté les banques n'ont pas trouvé de solution, nous pouvons en trouver une qui ne plaira ni à elles ni à vous. Vous devez donc courir le risque.

**M. McFarlane:** Je comprends.

**Le président:** Êtes-vous prêt à le faire?

**Le sénateur Walker:** Monsieur le président, cette personne est très sympathique mais n'est manifestement pas un avocat. Pensez-vous qu'il doive se lier par une réponse à cette question?

**Le président:** Je m'attendais qu'il dise qu'il ne pouvait pas répondre à la question mais je ne pensais pas avoir à lui dire quelle réponse donner.

**Le sénateur Walker:** C'est une personne très sympathique. Il est président de l'Association. Le président de Ford l'a appelé, il a eu ensuite affaire au tout puissant MacIntosh qui est un homme très capable et qui est à l'heure actuelle le premier responsable et on se demande pourquoi il ne dit pas exactement ce qu'il veut dire. La pression était vraiment exercée sur cette personne qui devait concéder et passer de 46,000 à 16,000 livres, sans rien en retour. On a ensuite tenté de prouver qu'ils étaient disposés à accepter 16,000 livres sans rien recevoir en retour. Tout ceci démontre qu'une pression a été exercée sur ces personnes et que certains d'entre nous le sentent certes.

Je le dis simplement pour ce que cela vaut. Je fréquente les tribunaux depuis 50 ans et je sais à quel moment la pression est exercée.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Il ne faut naturellement pas oublier que les banques ne se préoccupent que des petites gens.

**M. Turpin:** Les banquiers disent qu'ils veulent aider le petit concessionnaire mais de toute façon ce dernier n'est pas à ce point rentable. Si le petit concessionnaire réalise un bénéfice de \$700 sur la vente d'un véhicule, il a besoin de ces \$700 pour payer ses employés le vendredi, il ne veut pas que le paiement soit échelonné sur 36 mois. C'est la principale raison pour laquelle le petit concessionnaire hésite à se lancer dans le crédit-bail.

Nous allons organiser des colloques afin de signaler aux petits concessionnaires qu'ils doivent équilibrer leurs ventes s'ils veulent se lancer dans la location. Les banques ne seront pas le protecteur des petits concessionnaires. Ces derniers ont

[Text]

the banks are going to be in leasing that it will help the small dealer—not by a long shot.

**Senator Smith (Colchester):** Perhaps you misunderstood the import of my remark. I was not really advocating that the banks are great helpers of small people.

**Senator Connolly:** In the long discussion with the Bankers' Association you offered a compromise in respect of the cut-off point at 16,000 pounds. You had nothing in your suggestion about the cut-off point being done in terms of the fleet. The banks did. Is there a fleet size that would be acceptable, below which the banks should not go from the point of view of the dealers? In other words, fleet sizes of below a given size would be exclusive to the members of your association.

**Mr. McFarlane:** In addition to the reduction to 16,000 pounds, senator, we also agreed to give up fleets of 100 units or more where the fleet is owned or leased by a company in Canada.

**Mr. Turpin:** In other words, senator, if Campeau Corporation has in its fleet right now, leased or owned, 100 units plus, they could deal directly with the banks.

**Senator Connolly:** And that would be satisfactory to you people?

**Mr. McFarlane:** We do not like it. It is a concession.

**Senator Connolly:** So, the reduction to 16,000 pounds and the cut-off in terms of fleet size are concessions. Certainly, they are concessions when one looks at the proposal for amendment that you included in your letter of May 8.

**Mr. McFarlane:** That is correct. We understand that, senator. That is why we do not understand why we were not able to get together. The reason, I guess, is that the bankers do not like it.

**The Chairman:** If the amendments proposed are incorporated in the bill, the question then is one of the authority that that will give to the banks to deal with fleet leasing at all. I do not think the 16,000-pound gross vehicle weight criterion would apply to a situation of a fleet deal.

Ford at one time defined a fleet as three cars, and that would not come anywhere near 16,000 GVW.

**Mr. Turpin:** If a bank had a small businessman starting in business and he wished to buy a truck of 20,000 GVW—

**The Chairman:** I am talking about a car fleet.

**Mr. Turpin:** The banks would not be allowed to get into the leasing of cars unless it involved a national fleet of over 100 units.

[Traduction]

besoin des banques mais ce n'est pas parce que ces dernières se lanceront sur le marché du crédit-bail qu'elles aideront pour autant le petit concessionnaire—pas le moins du monde.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Peut-être avez-vous mal compris le sens de ma remarque. Je ne soutenais pas vraiment que les banques sont les mécènes des petites gens.

**Le sénateur Connolly:** Au cours de la longue discussion que vous avez eue avec l'Association des banquiers vous avez offert un compromis pour ce qui concerne le seuil de 16 000 livres. Vous n'aviez rien prévu dans votre suggestion quant à un seuil pour le parc ou la flotte. Les banques l'ont fait. Quelle serait alors l'envergure de parc ou de flotte acceptable en-dessous de laquelle les banques ne devraient pas descendre du point de vue des concessionnaires? Autrement dit, des flottes ou des parcs dont l'importance ne dépasse pas un certain niveau ne pourraient être acceptés par les membres de votre Association?

**M. McFarlane:** En plus de la réduction à 16 000 livres, sénateur, nous avons également convenu de laisser tomber les flottes ou parcs de 100 unités ou plus lorsque ces derniers appartiennent à une société canadienne ou sont loués par cette dernière.

**M. Turpin:** Autrement dit, sénateur, si la société Campeau compte dans son parc ou dans sa flotte à l'heure actuelle, 100 unités ou plus qui lui appartiennent ou qu'elle loue à bail, elle pourrait faire directement affaire avec les banques.

**Le sénateur Connolly:** Et vous accepteriez cela?

**M. McFarlane:** Nous n'aimons pas cela. C'est une concession.

**Le sénateur Connolly:** La réduction à 16 000 livres et la limite quant à l'envergure de la flotte ou du parc sont donc des concessions. Elles sont certes des concessions si l'on jette un coup d'oeil sur les propositions d'amendements que vous mentionnez dans votre lettre du 8 mai.

**M. McFarlane:** C'est exact. Nous comprenons cela sénateur. C'est pourquoi nous n'arrivons pas à comprendre ce qui nous a empêchés de nous entendre. La raison, je suppose, est que les banquiers n'aiment pas cela.

**Le président:** Si les amendements proposés sont incorporés dans le projet de loi, la question est de savoir si cela conférerait alors aux banques l'autorité de se lancer dans le crédit-bail de flottes ou de parcs. Je ne crois pas que le critère du poids brut de 16 000 livres s'appliquerait dans le cas d'une flotte de véhicules.

A un certain moment la société Ford avait défini que trois véhicules constituaient une flotte, ce qui est bien loin de 16 000 livres de poids brut.

**M. Turpin:** Si une banque faisait affaire avec un petit commerçant qui se lancerait en affaires et qui désirerait acheter un camion dont le poids brut serait de 20 000 livres...

**Le président:** Je parle d'un parc automobile.

**M. Turpin:** Les banques ne seraient pas autorisées à se lancer dans la location d'automobiles à moins qu'il ne s'agisse de plus de 100 unités.



[Text]

**The Chairman:** So, the concession of 16,000 pounds GVW is only applicable to trucks?

**Mr. Turpin:** Yes.

**The Chairman:** I brought that up, Senator Connolly, because you were speaking of cars.

**Senator Connolly:** Yes. That is a good point, Mr. Chairman.

**Senator Barrow:** When you talk about a criterion of 46,000 pounds, would that include tractor-trailers, and do tractor-trailers include the trailer?

**Mr. Turpin:** The tractor itself is rated alone, and the trailer is rated with the tractor after that, so a tractor-trailer exceeds 46,000 pounds.

**Senator Barrow:** When you refer to 46,000 pounds, do you include the tractor and the trailer?

**Mr. Turpin:** No, the GVW rating on a truck, which is the first part of a tractor-trailer, would be 46,000 pounds.

**Senator Barrow:** It would be 46,000 pounds?

**Mr. Turpin:** Yes.

**The Chairman:** What does the 16,000 pounds which you mentioned include?

**Mr. Turpin:** That takes the banks into nearly anything over what we used to know as the one-ton truck, or just a little higher than the one-ton truck. It puts them into medium-duty; it puts them into delivering units in the city; and it puts them inside our dealership.

**Senator Connolly:** Are you in that now?

**Mr. Turpin:** Yes, definitely.

**Senator Connolly:** As lessors?

**Mr. Turpin:** Yes.

**The Chairman:** What I should like to mention to the committee, in case it has escaped your recollection, is that one of the recommendations we made in our report when we were studying Bill C-15 was:

Your committee recommends:

(1) that subsection 172(1)(i) of Bill C-15 and the financial leasing regulations be amended in such a manner as to prohibit banks from entering the business of leasing of passenger automobiles and on-road truck vehicles, except for fleet or wholesale leasing where the aggregate cost of the fleet of vehicles being leased in any particular lease is \$100,000 or more, subject to indexing of this amount for future changes in the value of money.

**Senator Connolly:** What page is that, Mr. Chairman?

**The Chairman:** You will find it in Issue 30 of March 7, 1979, at page 43. It shows the page number of the report at the bottom as being 39.

[Traduction]

**Le président:** La concession de 16 000 livres de poids brut ne s'applique donc qu'aux camions?

**M. Turpin:** Oui.

**Le président:** J'ai soulevé ce point, sénateur Connolly, parce que vous parliez d'automobiles.

**Le sénateur Connolly:** Oui. C'est une bonne question monsieur le Président.

**Le sénateur Barrow:** Lorsque vous parlez d'un critère de 46,000 livres, cela incluerait-il les semi-remorques et les semi-remorques incluent-elles la remorque?

**M. Turpin:** Le tracteur lui-même est coté individuellement; la remorque est cotée par la suite avec le tracteur; une semi-remorque dépasse ainsi 46,000 livres.

**Le sénateur Barrow:** Lorsque vous parlez de 46,000 livres, incluez-vous le tracteur et la remorque?

**M. Turpin:** Non, le poids brut du camion, lequel constitue la première partie de la semi-remorque, serait 46,000 livres.

**Le sénateur Barrow:** 46,000 livres?

**M. Turpin:** Oui.

**Le président:** Et les 16,000 livres que vous avez mentionnés, qu'incluent-elles?

**M. Turpin:** Cela permet aux banques de louer presque tout ce qui est au-dessus de ce que nous avons l'habitude d'appeler le camion une tonne ou juste un peu au-dessus du camion d'une tonne, c'est-à-dire les camions dont les entreprises se servent pour effectuer les livraisons de ville; ce qui touche notre marché.

**Le sénateur Connolly:** S'agit-il de votre marché pour l'instant?

**M. Turpin:** Oui, absolument.

**Le sénateur Connolly:** En tant que locateurs?

**M. Turpin:** Oui.

**Le président:** J'aimerais rappeler aux membres du comité, au cas où cela vous aurait échappé, qu'une des recommandations de notre rapport lorsque nous avons étudié le bill C-15 se lisait come suit:

Votre Comité recommande:

(1) que l'alinéa 172(1)(i) du bill C-15 et que le règlement sur le crédit-bail financier soient modifiés de manière à interdire aux banques de s'adonner à des activités de crédit-bail de voitures particulières et de camions, à l'exception du crédit-bail de parecs d'automobiles lorsque le coût total de la flotte de véhicules loués s'élève à plus de \$100,000, sous réserve d'une indexation de ce montant qui tiendrait compte des fluctuations éventuelles de la valeur du dollar.

**Le sénateur Connolly:** A quelle page, monsieur le Président?

**Le président:** Vous trouverez cette citation dans le fascicule 30 du 7 mars 1979, à la page 109. Il y est indiqué qu'il s'agirait de la page 38 du rapport.



[Text]

Are we ready to terminate this meeting, because we have representations from another group which I am sure we want to hear today?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is there anything further, Mr. McFarlane?

**Mr. McFarlane:** Nothing further, sir.

**The Chairman:** Thank you very much.

Now we have with us the Association of Canadian Financial Corporations.

**Mr. Carne H. Bray, President, Association of Canadian Financial Corporations:** Mr. Chairman, may I introduce the chairman of the Bank Act Committee of the Association of Canadian Financial Corporations, Mr. J. D. Johnstone. Mr. Johnstone is the Executive Vice-President and General Manager of Canadian Acceptance Corporation.

**The Chairman:** Who is going to make the opening statement?

**Mr. Bray:** I believe Mr. Johnstone will.

**The Chairman:** Mr. Johnstone, I am sure you understand the rule that we are not going to rehash.

**Mr. J. D. Johnstone, Executive Vice-President and General Manager, Canadian Acceptance Corporation:** Yes, I understand—we are not going to rehash. I have an addendum to the opening statement, but let me deliver the opening statement first, if I may.

The Association of Canadian Financial Corporations wishes to focus the attention of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on four areas of Bill C-6, the proposed new Bank Act, and points to some inconsistencies and impracticabilities the bill still contains.

The prior recommendation of your committee regarding residential mortgage lending by banks has been voided by the provision in Bill C-6 that mortgage subsidiaries could be set up by banks to operate outside of the safety restrictions the bill puts on banks themselves. Several members of your committee have already pointed this out.

Equipment leasing by banks came under renewed attack based upon a recent survey of its 55,000 members by the Canadian Federation of Independent Business who voted two to one against banks being given the power to lease. The survey said that lease financing for business needs is available now on a highly competitive basis, and that banks should improve lending capabilities rather than branching into new fields. ACFC submits that banks would carry the risk of owning the equipment they leased, and that leasing can consequently never be, "the functional equivalent of credit," the phrase that has been used to qualify bank leasing by successive Ministers of Finance. If permitted the power to lease, ACFC submits that bank lease subsidiaries should not be allowed to use depositors' funds, but be required to raise the money they need to invest in equipment for lease by selling bonds and

[Traduction]

Sommes-nous disposés à clore ce sujet puisque nous avons les mémoires d'un autre groupe que nous désirons j'en suis sûr entendre aujourd'hui?

**Les sénateurs:** Convenu.

**Le président:** Avez-vous d'autre chose à ajouter monsieur McFarlane?

**M. McFarlane:** Non, monsieur.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup.

Nous accueillons maintenant l'Association des compagnies financières canadiennes.

**M. Carne H. Bray, président, Association des compagnies financières canadiennes:** Monsieur le Président, permettez-moi de vous présenter M. J. D. Johnstone, président du Comité d'étude de la Loi sur les banques de l'Association des compagnies financières canadiennes. M. Johnstone est le vice-président exécutif et le directeur général de la Canadian Acceptance Corporation.

**Le président:** Qui prononcera la déclaration préliminaire?

**M. Bray:** M. Johnstone, si je ne m'abuse.

**Le président:** Monsieur Johnstone, vous comprendrez certainement que nous ne voulons pas rabâcher de vieilles idées.

**M. J. D. Johnstone, vice-président exécutif et directeur général, Canadian Acceptance Corporation:** Oui, je comprends. Nous tâcherons d'éviter tout rabâchage. Je désire ajouter une annexe à la déclaration préliminaire, mais permettez-moi d'abord de vous présenter cette déclaration.

L'Association des compagnies financières canadiennes désire signaler au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce quatre points du bill C-6, la nouvelle Loi sur les banques, et certains illogismes et contradictions que contient encore le projet de loi.

La recommandation soumise par votre Comité au sujet des prêts hypothécaires résidentiels consentis par les banques a été annulée par la disposition du bill C-6 permettant aux banques de créer des filiales de prêts hypothécaires dont les opérations peuvent échapper aux restrictions de sécurité que le projet de loi impose aux banques elles-mêmes. Plusieurs membres de votre Comité ont déjà souligné ce point.

La question de la location d'équipement par les banques a été dénoncée de nouveau lors d'une enquête récente menée par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante auprès de ses 55,000 membres dont les deux tiers se sont prononcés contre l'octroi aux banques du pouvoir de location. L'enquête affirmait que le financement location à des fins commerciales est maintenant offert à des taux hautement concurrentiels et que les banques devraient améliorer leurs opérations de prêt au lieu de se lancer dans de nouveaux domaines. L'ACFC soutient que les banques prendraient le risque de posséder l'équipement qu'elles loueraient et, qu'en conséquence, la location ne serait jamais «l'équivalent fonctionnel du crédit», selon les mots utilisés par les divers ministres des Finances pour qualifier la location par les banques. Si l'on doit accorder aux banques le pouvoir de location, l'ACFC soutient qu'on ne devrait pas

[Text]

debentures on the market without the benefit of bank guarantee.

**The Chairman:** I have in my file here a document which indicates that when it comes to financing subsidiary companies of the banks in the field of financial leasing, they raise their money in the money markets.

**Mr. Johnstone:** Yes, they do, sir. They raise their money in the money markets, over the counter of the bank premises, and I would suggest that the majority of the public dealing with the paper that is being sold by the leasing subsidiary assumes that it is an obligation of the bank, which it is not.

ACFC further submits that the Minister of Finance could be inundated with requests from all kinds of businesses which will need his prior consent in writing, according to one section of Bill C-6, before they can borrow money by any means, in any amount, from anybody anywhere in the world. Without the consent, such businesses could conceivably be forced into default. Grandfathering existing companies, by which companies already in Canada would be exempted from the proviso, is therefore recommended by ACFC in the spirit of reciprocity that grandfathers Canadian banks in some U.S. jurisdictions from all subsequent restrictive legislation.

ACFC also wishes to focus the attention of your committee on the conflict of interest problems which can potentially arise through the proposed increase in the areas of business activity in which the banks will participate if Bill C-6 is enacted as presently drafted. I might say that the Federation of Automobile Dealer Associations which just appeared before this committee made reference to the problem in that they raised the question: How can a bank deal impartially with dealers as both competitors and customers?

Now, that represents, Mr. Chairman, the four areas we wish to bring to the committee's attention. I do have, if it pleases you, the recommended possible amendments.

**The Chairman:** You mentioned financial leasing, and you mentioned mortgage loans.

**Mr. Johnstone:** Yes, sir.

**The Chairman:** What was the reason for putting them together?

**Mr. Johnstone:** I did not put them together, sir, or I did not mean to put them together; they were separate points. The first point we wish your committee to give further consideration to concerns mortgage loans and the mortgage subsidiary question.

The second area we were expressing concern about and drawing attention to was in connection with the banks being in the leasing field and suggesting that leasing was not the functional equivalent of credit and that if the banks were to be

[Traduction]

permettre aux filiales bancaires de location d'utiliser les fonds des déposants, mais les obliger à se procurer l'argent nécessaire pour investir dans l'achat d'équipement aux fins de location en vendant sur le marché des obligations et des débetures non garanties par la banque.

**Le président:** D'après l'un des documents soumis, les banques financent les opérations de leurs filiales dans le domaine du crédit-bail financier sur les marchés financiers.

**M. Johnstone:** En effet, monsieur. Ces filiales obtiennent l'argent sur les marchés financiers, mais il s'agit de l'argent des dépôts bancaires. Je crois que la plupart des gens qui achètent les obligations vendues par les filiales de location croient qu'il s'agit d'obligations bancaires quand tel n'est pas le cas.

L'ACFC soutient aussi que le ministre des Finances serait inondé de demandes venant de tout genre d'entreprises qui devront obtenir son consentement préalable par écrit, aux termes d'un des articles du bill C-6, avant de pouvoir emprunter toute somme d'argent par quelque moyen que ce soit. Sans son consentement, ces entreprises pourraient être dans l'impossibilité d'honorer leurs obligations. L'ACFC recommande donc l'inclusion d'une clause des droits acquis qui permettrait d'exempter de l'application de la disposition les sociétés existant déjà au Canada compte tenu de l'adoption par certaines administrations américaines d'une clause des droits acquis exemptant les banques canadiennes de l'application de toute législation restrictive adoptée ultérieurement.

L'ACFC désire aussi attirer l'attention du Comité sur les conflits d'intérêt qui risquent de se produire en raison de l'augmentation proposée des activités dans les secteurs qui seront ouverts aux banques si le bill C-6 est adopté sous sa forme actuelle. Permettez-moi d'ajouter que la Federation of Automobile Dealer Associations qui vient de comparaître devant le Comité se demandée aussi comment une banque peut traiter impartialement avec les concessionnaires si ces derniers sont à la fois leurs concurrents et leurs clients?

Voilà, monsieur le président, les quatre points sur lesquels nous désirons attirer l'attention du Comité. Si vous me le permettez, je vous soumettrai aussi les modifications que nous recommandons d'apporter à la Loi.

**Le président:** Vous avez mentionné le crédit-bail financier et les prêts hypothécaires.

**M. Johnstone:** Oui, monsieur.

**Le président:** Pourquoi avez-vous regroupé ces deux sujets?

**M. Johnstone:** Je ne les ai pas regroupés, monsieur, du moins ce n'était pas mon intention puisqu'il s'agit de deux points distincts. Nous souhaitons d'abord que le Comité étudie plus à fond les prêts hypothécaires et la question des filiales de prêts hypothécaires.

Deuxièmement, nous nous inquiétons du fait que le domaine de la location s'ouvre aux banques et nous soutenons que la location n'est pas l'équivalent fonctionnel du crédit et que si l'on doit permettre aux banques de faire du crédit-bail, les



[Text]

permitted to lease the bank subsidiary should not be using depositor funds, but should have to raise the money in the marketplace.

The third point we made reference to was the problem of parental guarantees and the restrictions that appear in the act as presently drafted, and the problems that are going to be created unless there is some grandfathering consideration for existing companies.

The fourth area of concern is the one that relates to conflict of interest and the relationship of banks vis-à-vis dealers and distributors in an effort to deal with them both as competitors and customers, recognizing that the banks, to a considerable extent, fund the dealers and distributors.

Those are the four points that I spoke to, sir.

**The Chairman:** Those are the points that are developed in your brief?

**Mr. Johnstone:** That is correct, sir. As I said, I have an addendum in which I have suggested for your consideration possible amendments to Bill C-6 which would resolve the problem areas.

**Senator Connolly:** We do not have a copy of that addendum.

**Mr. Johnstone:** No, sir, you have not.

**The Chairman:** We are not going to advance things, at a meeting like this, trying to analyze and choose the proper wording to express what you intend to cover.

**Mr. Johnstone:** I agree with that completely, sir.

**Senator Connolly:** But it might be useful if we had a copy of that. Would it be in the record, Mr. Chairman?

**Mr. Bray:** Mr. Chairman, the clerk of the committee does have copies of the addendum.

**Senator Smith (Colchester):** Yes; I asked him for one, and he gave me a copy.

**The Chairman:** Mr. Johnstone, in item two of the addendum is it the intent to suggest that the 10 per cent limitation on mortgage loaning on residential mortgages, which is in the present act and which is in Bill C-6, should include not only direct lending but also indirect lending through subsidiaries?

**Mr. Johnstone:** That certainly is our recommendation.

**The Chairman:** So that is what this amendment—hopefully, so far as you are concerned—covers?

**Mr. Johnstone:** Yes, sir.

**Senator Connolly:** You know, of course, that the total of indirect lending is a great deal higher than the 10 per cent now.

**Mr. Johnstone:** We recognize that; but if there was a purpose in including the 10 per cent in the first place, we find it difficult to understand how, to a subsidiary, the 10 per cent limitation can be ignored.

[Traduction]

filiales bancaires ne devraient pas utiliser les fonds des déposants mais devraient obtenir l'argent nécessaire sur le marché financier.

Troisièmement, nous avons abordé la question des liens existant entre les banques et leurs filiales et des restrictions qui figurent dans le projet de loi ainsi que celle des problèmes qui se poseront si l'on n'adopte pas une clause des droits acquis pour les sociétés existantes.

Le quatrième point concerne les conflits d'intérêts et les rapports de la banque avec les marchands et les dépositaires, lorsqu'ils font affaire avec eux en tant que concurrents et clients, puisque les banques financent, dans une grande mesure, financent les marchands et les dépositaires.

Ce sont là les quatre points que je voulais signaler.

**Le président:** Ce sont là les points qui sont soulevés dans votre mémoire?

**M. Johnstone:** C'est exact, monsieur le président. Comme je l'ai mentionné précédemment, j'ai ajouté un appendice dans lequel je vous propose des amendements qui régleraient les points litigieux.

**Le sénateur Connolly:** Nous n'avons pas le texte de cet appendice.

**M. Johnstone:** Non, monsieur le sénateur.

**Le président:** Nous n'allons pas commencer à analyser et à choisir un libellé fidèle à votre point de vue dans une réunion comme celle-ci.

**M. Johnstone:** Je suis entièrement d'accord avec vous, monsieur le président.

**Le sénateur Connolly:** Mais il serait peut-être utile d'en avoir le texte. Sera-t-il consigné au compte rendu, monsieur le président?

**M. Bray:** Monsieur le président, le greffier du Comité en a des exemplaires.

**Le sénateur Smith (Colchester):** C'est exact; je lui en ai demandé et il m'en a donné un.

**Le président:** Monsieur Johnstone, au deuxième point de l'appendice, voulez-vous laisser entendre que la limite de 10 p. 100 sur les prêts hypothécaires consentis sur les hypothèques domiciliaires, mentionnée dans la présente loi et dans le bill C-6, devrait inclure non seulement les prêts directs mais aussi les prêts indirects consentis par l'intermédiaire des filiales?

**M. Johnstone:** C'est bien là ce que nous recommandons.

**Le président:** C'est donc de cette question que vous espérez régler au moyen de cet amendement?

**M. Johnstone:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** Vous savez sans doute que la proportion des prêts directs et indirects est considérablement plus élevée que ces 10 p. 100.

**M. Johnstone:** Nous le savons fort bien; mais puisqu'on a tenu à prévoir cette proportion de 10 p. 100, nous avons du mal à comprendre pourquoi elle ne s'applique pas dans le cas d'une filiale.



[Text]

**Senator Connolly:** We have had some problems with that too.

**The Chairman:** In item one you talk about "Non-bank affiliates of foreign banks." Do you accept the definition of a non-bank affiliate in the bank bill?

**Mr. Johnstone:** We feel that the definition is so broad that it will include corporations where it was never the intention of the government to interfere in their borrowing, nor to limit the parental guarantee. But the language of the act itself is so broad that I suggest it would catch corporations which at the present time do not understand that they are, by definition, affiliated with a foreign bank. It is a very serious problem.

**Senator Connolly:** Can you give us an example of that?

**Mr. Johnstone:** In our member companies—I could give you several specific examples—Avco Finance Services Canada Limited have in their corporate network what is called an industrial bank in one of the southwestern states in the United States, which is of little consequence in size, assets or out-standings. In fact, it is not a bank at all, but it has to be described and defined as a bank.

If you translate that affiliation into the Bank Act, as presently drafted, ministerial consent is necessary, related to every borrowing by Avco Finance, and they borrow on the guarantee of their parent. So they are subject to the whims and vagaries of the government. They get a consent on each borrowing, which could be withdrawn.

The five years that has been suggested in the proposed amendment relates really to two things, I suggest: First, that would represent the average term of paper, if you are looking at the financial intermediaries who are members of our association; and, secondly, it relates to the five-year divestiture period that the banks would appear to have under the existing Bank Act with respect to any subsidiaries that they have who do not conform to one of the specific subsidiaries that a bank is allowed to have.

**The Chairman:** Your list of members is part of your brief?

**Mr. Johnstone:** Yes, sir.

**The Chairman:** What is their concern with the problems that you deal with in your addendum item number one?

**Mr. Johnstone:** Their concern is that they will have to request ministerial approval to employ the guarantee of their parent company. All of these companies borrow on the strength of the guarantee of the parent.

**The Chairman:** You mean that in this list of members, the parent companies of all of them are foreign-owned companies?

**Mr. Johnstone:** No, sir, but a number of them are. I would say about half are foreign-owned.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Cela nous a également posé des problèmes.

**Le président:** Le premier point soulève la question des établissements non-bancaires de groupes bancaires étrangers. Acceptez-vous la définition que le projet de loi sur les banques donne de ces établissements.

**M. Johnstone:** À notre avis, la définition est tellement générale qu'elle englobera des sociétés dont le gouvernement n'a jamais voulu contrôler les emprunts ni les garanties offertes par la société mère. Mais la formulation de la loi elle-même est tellement générale qu'à mon avis, elle pourrait inclure les sociétés qui ne comprennent pas que, par définition, elles sont affiliées à une banque étrangère. C'est un problème très grave.

**Le sénateur Connolly:** Pouvez-vous nous en donner un exemple?

**M. Johnstone:** Parmi nos sociétés membres, dont je pourrais d'ailleurs vous citer plusieurs exemples, la Avco Finance Services Canada Limited comprend, dans l'un des États du sud-ouest des États-Unis, ce qui est convenu d'appeler une banque industrielle dont l'importance, l'actif ou les créances à recouvrer de cette caisse sont assez négligeables. En fait, il ne s'agit pas du tout d'une banque, mais elle doit être décrite et définie comme telle.

Aux termes de la Loi sur les banques, cette relation entre les deux sociétés obligerait la Avco Finance à demander une autorisation ministérielle par chaque emprunt obtenu avec garantie de la société mère. Elle serait donc soumise à tous les caprices du gouvernement. Chaque emprunt devrait être autorisé et cette autorisation pourrait être retirée.

À mon avis, cette période de cinq ans proposée dans le projet d'amendement représente en fait deux choses: l'échéance normale, en tenant compte des intermédiaires financiers qui sont membres de notre association et la période de dépossession de cinq ans accordée aux banques en vertu de la présente Loi sur les banques en ce qui concerne toute filiale qui ne correspond pas à l'une des filiales précises que peut avoir une banque.

**Le président:** La liste de vos membres fait-elle partie de votre exposé?

**M. Johnstone:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** De quelle façon se rapporte-t-elle au problème dont vous traitez au premier point de votre appendice?

**M. Johnstone:** Ces sociétés devront obtenir l'autorisation ministérielle pour avoir recours à la garantie que peut leur offrir leur société mère. Toutes les sociétés empruntent en proposant au prêteur la garantie de leur société mère.

**Le président:** Vous voulez dire que les sociétés mères de tous les membres mentionnés dans cette liste sont des sociétés soumises à un contrôle étranger?

**M. Johnstone:** Non, monsieur le président, mais un certain nombre d'entre elles le sont. À mon avis, environ la moitié d'entre elles le sont.

[Text]

**The Chairman:** The only reason I mentioned that was because you said "all".

**Mr. Johnstone:** I am sorry; it was a poor choice of words. But I suggest that there are many other companies operating in Canada that are affiliated with a foreign bank. I am not suggesting that they are financial intermediaries like the members of our association, but in their corporate hierarchy they can have bank affiliates that may be of little significance or consequence insofar as their size, but could and, I submit, would subject them to the provisions of the Bank Act as it is presently drafted. Those companies as well, if they were raising money in Canada on the strength of parental guarantee, would have to seek the consent of the minister. I submit that it was never the intention of the Bank Act to cast such a wide net.

**The Chairman:** We do not know. We have not had a chance, as yet, to ask the minister.

**Mr. Bray:** Mr. Chairman, we can visualize why such a provision is in the Bank Act now and why it is so broad. What we are suggesting is that if there are non-bank affiliates of foreign banks in Canada that are borrowing customarily on the guarantee of the parent, and whose capital structure is such that they need the guarantee of the parent in order to raise funds, then such companies, when it is determined that they are caught by this very broad provision, should have some time to wind down their operations in an orderly fashion when they are informed that the minister will not provide that consent for them to raise funds with the parental guarantee. It is a provision that is not there now.

In Bill C-6 there is, I believe, a provision that the terms of section 303(8) will come into effect six months after the bill comes into effect, and it is by section 303(8) that these companies might be caught. I could give one example, and I am authorized by the company to give it. Here is a manufacturing company called Thermos in Scarborough. This company is a subsidiary of Household Finance. Household Finance has banking operations in the United Kingdom and elsewhere. Therefore, it turns out that Thermos, the manufacturing company, is indeed a non-bank affiliate of a foreign bank operating in Canada. I am not familiar with the company, but should it raise its funds on a guarantee of the parent for any kind of borrowing or the issuance of security, it would be caught by section 303(8) and breach the act unless it had the prior consent of the minister in writing to effect that borrowing.

**Senator Connolly:** Perhaps at this point it might be useful, Mr. Chairman, to put the first paragraph of section 303(8) on our record. It reads as follows:

Unless the consent in writing of the Minister is first obtained, a non-bank affiliate of a foreign bank that carries on as part of its business any aspect of the business of banking shall not

(a) borrow money . . .

[Traduction]

**Le président:** La raison pour laquelle j'ai soulevé ce point, c'est que vous avez dit: «toutes les sociétés».

**M. Johnstone:** Je suis navré. Le choix des termes n'était pas tout à fait juste. Mais je crois que bon nombre de sociétés faisant des affaires au Canada sont affiliées à une banque étrangère. Je ne veux pas laisser entendre qu'il s'agit d'intermédiaires financiers comme les membres de notre association, mais dans leur hiérarchie, ils peuvent compter des groupes négligeables quant à leur importance, mais qui, à mon avis, pourraient être assujettis aux dispositions de la Loi sur les banques telle qu'elle se présente à l'heure actuelle. Si elles voulaient réunir des fonds au Canada en ayant recours à la garantie de leur société mère, ces sociétés seraient aussi tenues d'obtenir l'autorisation du Ministre. Je ne crois pas qu'on ait jamais voulu donner à la Loi sur les banques une portée aussi grande.

**Le président:** Nous l'ignorons. Nous n'avons pas encore eu la chance de le demander au Ministre.

**M. Bray:** Monsieur le président, nous pouvons comprendre pourquoi une telle disposition est contenue dans la Loi sur les banques et pourquoi elle a une si grande portée. Ce que nous voulons dire, c'est que lorsqu'ils sont touchés par cette disposition, les groupes non bancaires canadiens affiliés à des banques étrangères empruntant habituellement sur la foi de la garantie de la société mère, et qui sont structurés de façon à devoir compter sur la garantie de leur société mère pour réunir des fonds, devraient avoir le temps de mettre fin à leurs activités lorsque le Ministre leur annonce qu'il ne pourra leur accorder l'autorisation de réunir des fonds avec la garantie de la société mère. Il s'agit d'une disposition qui n'est pas contenue dans le présent projet de loi.

Je crois que le bill C-6 contient une disposition selon laquelle les dispositions de l'article 303(8) s'appliqueront six mois après l'entrée en vigueur du projet de loi. C'est cet article qui mettrait ces sociétés en difficulté. Je pourrais vous donner un exemple, et la société en question m'autorise à le faire. Prenons l'exemple de la société manufacturière Thermos établie à Scarborough. Il s'agit d'une filiale de Household Finance qui exerce des activités bancaires au Royaume-Uni et ailleurs. On peut donc conclure que Thermos, la société manufacturière, est en fait un établissement non bancaire membre d'un groupe bancaire étranger faisant affaire au Canada. Je ne connais pas très bien cette société, mais si elle décidait d'emprunter ou d'émettre des valeurs en proposant une garantie offerte par la société mère, elle enfreindrait le paragraphe 303(8), à moins qu'elle n'ait obtenu préalablement l'autorisation écrite du Ministre pour effectuer cet emprunt.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, il pourrait être utile, à ce moment-ci, de citer dans notre compte rendu le paragraphe 303(8), qui stipule:

Sauf approbation écrite préalable du Ministre, un établissement non bancaire membre d'un d'un groupe bancaire étranger dont une partie des activités relève du secteur bancaire, n'est pas autorisé:

a) à contracter des emprunts de fonds . . .



[Text]

**Mr. Bray:** With respect, senator Connolly, you will notice the phrase,

"that carries on . . . any aspect of the business of banking shall not . . ."

That is as broad as the definition of a non-bank affiliate. I suggest that there is not a business that does not grant credit to its customers on an accounts receivable basis. So I guess it is conceivable that, to that extent, that business is in the business of banking, or at least an aspect thereof.

**Senator Connolly:** This is purely a technical matter, but I wonder why you make your proposed amendment to section 304 and add another subparagraph, which you number 5. Would it not be clearer if you inserted it after section 303(8)?

**Mr. Bray:** It is probably, Senator Connolly, because we are not really experts in drafting.

**Senator Connolly:** You need legal advice on that.

**Mr. Bray:** First of all, the method of grandfathering could be a five-year notice to allow an orderly wind-down of the operation. That could be incorporated almost anywhere.

**The Chairman:** Why should they?

**Mr. Bray:** Pardon me?

**The Chairman:** Why should they?

**Mr. Bray:** Why should a company which is operating in Canada, borrowing now on the strength of its parental guarantee, be denied that guarantee, and go into default, and conceivably its parent? How broad do you want this bill to be, Mr. Chairman? It is only fair that the operation of that company be allowed to wind down properly.

**The Chairman:** Wait a minute. I notice the word "shall" is used there. If it has an existing and outstanding liability, they would not be covered by this.

**Mr. Bray:** Agreed, but a company with a mix of short- and long-term debt may very well remain viable by virtue of rolling over, however small an amount it might be, the short-term debt. The consent to raise money on the parental guarantee in the short-term debt market may be denied, and in that event, the company may be in default and so might its parent. Those are pretty broad powers, and I do not think it is the intent of this section. We hope it is not.

**The Chairman:** I beg your pardon?

**Mr. Bray:** We hope it is not the intent of the section to allow such a calamity. We are talking about a non-bank affiliate.

**The Chairman:** A non-bank affiliate of a foreign bank.

**Mr. Bray:** Not in the banking business in this country.

[Traduction]

**M. Bray:** En toute déférence, sénateur Connolly, j'attire votre attention sur l'expression:

. . . dont une partie des activités relève du secteur bancaire, n'est pas autorisé . . .

Ce passage est aussi vague que la définition d'établissement non bancaire. J'ai l'impression que toutes les entreprises font crédit à leurs clients en portant leurs créances aux comptes à recevoir. Il est donc concevable, de ce point de vue, qu'une partie au moins des activités de l'entreprise soit considérée comme relevant du secteur bancaire.

**Le sénateur Connolly:** Il s'agit simplement d'un détail, mais je me demande pourquoi vous proposez d'apporter une modification à l'article 304 au lieu d'ajouter un paragraphe 5. Ne serait-il pas préférable d'inclure la modification après le paragraphe 303(8)?

**M. Bray:** Sénateur Connolly, c'est probablement parce que nous ne sommes pas vraiment des spécialistes en rédaction juridique.

**Le sénateur Connolly:** Vous devriez consulter des juristes.

**M. Bray:** Tout d'abord, on pourrait respecter les droits acquis en prévoyant un préavis de cinq ans, de façon que les activités cessent graduellement. On pourrait inclure cette précision à peu près n'importe où.

**Le président:** Pourquoi le ferait-on?

**M. Bray:** Pardon?

**Le président:** Pourquoi le ferait-on?

**M. Bray:** Pourquoi une société exerçant des activités au Canada devrait-elle emprunter maintenant contre garantie de sa société mère, se voir refuser cette garantie, manquer à ses engagements, tout comme sa société mère, peut-être? Quelle portée voulez-vous donner à ce projet de loi, monsieur le président? Il est juste que cette société puisse mettre fin à ses opérations de façon ordonnée.

**Le président:** Attendez un instant. Je note que dans la version anglaise, on utilise le terme «shall». Si des créances sont à recouvrer, ces dispositions ne s'appliqueraient pas.

**M. Bray:** Je comprends, mais une société ayant des créances à court et à long termes peut très bien poursuivre ses activités par refinancement de la dette à court terme, peu importe que le montant soit peu élevé. L'autorisation de recueillir des fonds, contre garantie de la société mère, sur le marché des titres de dette à court terme peut être refusée et, dans ce cas, l'entreprise, tout comme sa société mère, pourrait être dans l'obligation de manquer à ses engagements. Ces pouvoirs sont assez étendus et je ne crois pas qu'ils soient conférés par cet article; du moins nous l'espérons.

**Le président:** Je vous demande pardon?

**M. Bray:** Nous espérons que le législateur n'a pas l'intention d'accorder des pouvoirs aussi injustes. Nous parlons d'un établissement non bancaire.

**Le président:** D'un établissement non bancaire membre d'un groupe bancaire étranger.

**M. Bray:** Qui n'exerce pas d'activités bancaires au Canada.



[Text]

**The Chairman:** It may be carrying on some aspect of banking.

**Mr. Bray:** Such as extending credit to customers.

**The Chairman:** Or?

**Mr. Bray:** ... but otherwise not complying with the notion that is in the Bank Act of both taking deposits and making loans.

**The Chairman:** We have noted that, Mr. Bray.

**Mr. Bray:** Thank you.

**Mr. John F. Lewis, C.A., Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, I should point out that section 303(1), which is a definition subsection, defines the non-bank affiliate of a foreign bank. First of all, it must be incorporated by or under a law of Canada or a province. Also it must be carrying on business in Canada. There are those two aspects of it.

Also section 303(8) refers to the carrying on "as part of its business any aspect of the business of banking". So, I would think that your illustration would not apply.

**Mr. Bray:** Oh, quite to the contrary, Mr. Lewis, if I may. The first section—and I am going from memory—does define a non-bank affiliate of a foreign bank as an incorporated company carrying on business in Canada, such as the Thermos company in Scarborough.

The next part you referred to says that a business needs the prior consent of the minister to effect the borrowing on the guarantee of its parent if it is engaged in any aspect of the business of banking. A business of banking certainly is granting credit. Therefore, Thermos could very well be affected as a non-bank affiliate and require the minister's consent. Can you see that possibility, sir?

**The Chairman:** You certainly do.

**Mr. Bray:** Yes.

**Senator Connolly:** It is not your major point, is it?

**Mr. Bray:** It is a vital point for several of the companies with Canadian dollar assets of approximately \$5 billion, and includes such large companies as General Motors Acceptance Corporation. It is a large point.

**The Chairman:** I would think that, if a company that meets these qualifications is not aware of what the provisions are in the bill in relation to what might be their future operations, you will tell them. I am sure Mr. Johnstone will tell them, too. Once the words, "foreign bank" are mentioned, they should look at it, in any event, to see if they are touched.

What you want is not a change to excuse them from what the incidence of liability may be, but that they should have a period of time.

**Mr. Bray:** That is entirely correct. We can understand the reasons for the provision in the bill. We can conceive of that, but we do feel that there ought to be time for winding down.

[Traduction]

**Le président:** Une partie des activités peut relever du secteur bancaire ...

**M. Bray:** Comme celles qui consistent à faire crédit aux clients.

**Le président:** Ou?

**M. Bray:** Mais qui ne correspondent pas aux activités décrites dans la Loi sur les banques, c'est-à-dire l'acceptation de dépôts et l'octroi de prêts.

**Le président:** Nous en avons pris note, monsieur Bray.

**M. Bray:** Merci.

**M. John F. Lewis, C.A., conseiller auprès du Comité:** Monsieur le président, je dois faire remarquer que le paragraphe 303(1) définit un établissement non bancaire membre d'un groupe bancaire étranger. En premier lieu, cela signifie que l'établissement doit être constitué en vertu d'une loi du Canada ou d'une province canadienne. En second lieu, il doit exercer ses activités au Canada. Ce sont les deux aspects à retenir.

Le paragraphe 303(8) concerne la partie des activités qui relèvent du secteur bancaire. Je crois donc que votre exemple ne s'applique pas ici.

**M. Bray:** Tout au contraire, monsieur Lewis, si je puis me permettre. Sauf erreur, le premier article définit un établissement non bancaire membre d'un groupe bancaire étranger comme étant une société constituée exerçant ses activités au Canada; c'est le cas de la société Thermos de Scarborough.

L'extrait que vous avez lu ensuite stipule qu'un établissement doit obtenir l'approbation écrite préalable du Ministre pour effectuer l'emprunt contre garantie de sa société mère, si une partie de ses activités relève du secteur bancaire. Il est bien normale que les établissements bancaires fassent crédit. Par conséquent, la société Thermos pourrait très bien être considérée comme une filiale non bancaire et être tenue d'obtenir l'approbation du Ministre. Pouvez-vous voir cette possibilité, monsieur?

**Le président:** Vous, vous pouvez certainement la voir.

**M. Bray:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce là votre argument principal?

**M. Bray:** C'est un point essentiel pour plusieurs sociétés qui ont des actifs d'environ 5 milliards de dollars canadiens et qui comprennent de grandes entreprises comme la General Motors Acceptance Corporation. Ce n'est pas un simple détail.

**Le président:** Je croirais que si une société répondant à ces exigences ne connaît pas les dispositions du projet de loi qui concernent ses activités futures, vous lui en feriez part. Je suis sûr que M. Johnstone fera de même. En voyant l'expression «groupe bancaire étranger», elle devrait vérifier si elle est visée par la loi.

Vous ne voulez pas que nous apportions une modification pour les soustraire aux effets que cela pourrait avoir sur leurs créances, mais vous demandez qu'elles aient une période d'ajustement.

**M. Bray:** C'est exactement ce que je voulais dire. Nous comprenons les motifs du législateur. Nous comprenons les

[Text]

**Senator Connolly:** They are only going to be in violation of the proposed act if they carry on any aspect of the business of banking.

**Mr. Johnstone:** Any of the affiliates that carry on the business of banking. The affiliates could be deemed to be a bank in a foreign jurisdiction.

**Senator Connolly:** Such as Household Finance?

**Mr. Johnstone:** That is correct.

**Mr. Bray:** Yes, or an industrial bank located in Colorado which is not a bank at all but needs, by law, to have the word "Bank" in its name. Therefore, it is caught in this act by the definition of "bank" and is deemed to be a bank in this act. Therefore, it follows that Household Finance and its subsidiary, Thermos, is a non-bank affiliate of a foreign bank. It is not a subsidiary but just an affiliate and has this 10 per cent relationship.

**The Chairman:** Your next point, point 3, deals with equipment leasing. I think in the regulations there is provision that any lease must represent full payment.

**Mr. Johnstone:** Does it not provide, under the act as now drafted, that 20 per cent residual value can be incorporated into the lease pricing?

**Mr. Lewis:** That is correct, Mr. Chairman. Regulation 3(1)(b) states:

The residual value of the property subject to a financial lease by a leasing corporation shall not be greater than 20 per cent of the cost of the acquisition of the property by the leasing corporation.

However, in previous testimony on Bill C-15 and perhaps on Bill C-14, the equipment lessors group, and I think the FADA group, defined and showed a definition wherein full pay-out leasing included a residual value. Full pay-out leasing meant the pay-out of the value of the total, less the residual value. So it is a question of definition, I think.

**The Chairman:** The regulation, in effect, requires an individual financial lease of a bank subsidiary to be non-operating and on a full pay out basis, with a 20 per cent residual value.

**Mr. Johnstone:** And our submission, Mr. Chairman, is that if one has to rely on collateral value, if one is saying that five, six or seven years down the road, assuming one uses 20 per cent in one's pricing, one is dependent on getting that 20 per cent to come out whole—the capital investment plus the rental differential earned over the lease period—we are suggesting that that is not the functional equivalent of credit. In that instance, one is in the commodity market and one is speculating on the future value of collateral, which goes up and down.

[Traduction]

raisons, mais nous aimerions que ces sociétés aient le temps de mettre fin à leurs activités de façon graduelle.

**Le sénateur Connolly:** Elles enfreindraient les dispositions du projet de loi si une partie de leurs activités relève du secteur bancaire.

**M. Johnstone:** Toutes les filiales qui exercent des activités bancaires. Elles pourraient être considérées comme des banques ailleurs dans le monde.

**Le sénateur Connolly:** Comme Household Finance, par exemple?

**M. Johnstone:** C'est exact.

**M. Bray:** Oui, ou comme une banque industrielle faisant affaire au Colorado, qui n'est pas du tout une banque, mais qui doit, de par la loi, avoir le mot «banque» dans sa raison sociale. Cet établissement serait visé par la définition «banque» et serait considéré comme tel aux termes de la présente Loi. Ainsi, il ressort que Household Finance et sa filiale, Thermos, sont des établissements non bancaires membres d'un groupe bancaire étranger. Elle n'est pas une filiale, mais simplement un établissement dont 10% des intérêts sont contrôlés.

**Le président:** Votre point suivant, le troisième, concerne le crédit-bail d'équipement. Je crois que le règlement stipule que chaque bail doit correspondre à un versement complet.

**M. Johnstone:** Ne prévoit-il pas qu'aux termes de la loi actuelle, la valeur résiduelle de 20 p. 100 peut être incluse dans l'établissement du prix du crédit-bail?

**M. Lewis:** C'est exact, monsieur le président. L'alinéa 3(1)b) stipule:

La valeur résiduelle estimative d'un bien faisant l'objet d'un bail financier d'une société de crédit-bail ne doit pas être supérieure à 20 p. 100 du coût d'acquisition du bien par la société de crédit-bail.

Toutefois, dans les témoignages antérieurs portant sur le bill C-15, et peut-être même sur le bill C-14, le groupe de location d'équipement et, je crois, le groupe de la FADA, ont présenté une définition selon laquelle la location à versements complets incluait une valeur résiduelle. Cette forme de location tenait compte de la différence entre le versement de la valeur totale et la valeur résiduelle. Je crois donc qu'il s'agit d'une question de définition.

**Le président:** En effet, le règlement exige que tout crédit-bail financier individuel accordé par une filiale de banque soit effectué sur une base non exploitante, qu'il soit intégralement couvert par les paiements prévus et qu'il porte sur des biens ayant une valeur résiduelle de 20 p. cent.

**M. Johnstone:** A notre avis, monsieur le président, si l'on doit se fier sur des valeurs en nantissement, c'est-à-dire s'il s'agit d'obtenir dans cinq, six ou sept ans, en calculant son prix en fonction des 20 p. cent, l'intégralité de ces 20 p. cent—l'investissement en capital, plus le revenu locatif obtenu sur la période du prêt—à notre avis, du point de vue fonctionnel, ceci n'est pas l'équivalent du crédit. Dans ce cas là, on se trouve sur le marché des biens et on spéculé sur la valeur future d'une garantie subsidiaire qui peut fluctuer.



## [Text]

With respect, I would suggest that any leasing company that is using 20 per cent residual in its pricing, where it does not have a guarantee to realize that 20 per cent at the expiry of the term, could hardly classify that as a full pay-out lease.

**Mr. Bray:** Mr. Chairman, I would like to make reference to Mr. Lewis' remark that the definition of the ELAC, the Equipment Lessors' Association of Canada, allows for a residual in their notion, their idea, their definition of "full pay-out financial lease."

You will notice that the membership of the Equipment Lessors' Association of Canada, with substantially fewer lease outstandings than the companies I represent in ACFC, are primarily what will become schedule B banks and, therefore, are oriented to the law of the United States, which does permit residual leasing. It is not the general practice in Canada—and we have given evidence in this regard previously—of Canadian lessors to provide for residual leasing—where they are looking to the residual value of the equipment to recoup or reconstitute their funds at the end of the lease.

We have suggested that you look at the words "full pay-out" and then "financial lease", either used separately or collectively, as being a contradiction in terms when you allow it to include the notion of a residual value. A full pay-out financial lease in this industry means that you are dependent entirely upon the rental revenues for full compensation, without regard to any residual value of the equipment.

Mr. Johnstone has pointed out one exception, that being where you have a guaranteed purchaser at the end of the lease.

**The Chairman:** We have noted that, Mr. Bray. If there are no questions on that, we can move on to item No. 4, privacy.

**Mr. Johnstone:** Mr. Chairman, we suggest that the bank is in a position of confidentiality vis-à-vis its customers, dealers and distributors through its services. Everyone in business has to have a banking relationship. One has to issue cheques and most have to have an overdraft requirement. The group that immediately preceded us provided an example of bank cheque screening of customers, and certainly if you look at what has happened in the small loans field, forgetting about market share because of size, the number of companies operational in that field today has been reduced by three-quarters when compared to what it was in 1970. There is no question that the banks in this country, because they are national in scope, can hardly deal with a financial intermediary both as a customer and a competitor. The information is available to the banks on the financial intermediary's customers, and they utilize that information for their own purposes.

When the banks were not in a position to provide a full line of services—leasing, for example—at least they could deal with the question of leasing by one of their customers impartially. I suggest that when the bank can provide the service, it is going to be a practical impossibility for it to deal with the dealers and distributors both as customers and competitors.

## [Traduction]

Il me semble qu'une société de crédit-bail qui établit ses prix en fonction d'une valeur résiduelle de 20 p. cent alors qu'elle ne peut garantir qu'elle obtiendra ce pourcentage au terme du bail peut difficilement être assimilée à une société qui pratique des prêts intégralement couverts par les paiements prévus.

**M. Bray:** Monsieur le président, j'aimerais revenir sur les propos de M. Lewis concernant la valeur résiduelle retenue par l'Equipment Lessors' Association of Canada (ELAC) dans sa définition du crédit-bail financier intégralement couvert par les paiements prévus.

Vous remarquerez que les membres de l'ELAC, qui ont beaucoup moins de prêts en circulation que les sociétés que je représente, sont principalement les futures banques de l'annexe B, donc ils se sont orientés en fonction de la loi américaine qui permet le crédit-bail avec valeur résiduelle. Comme nous l'avons déjà dit, en général les sociétés canadiennes de crédit-bail ne pratiquent pas le crédit-bail avec valeur résiduelle lorsqu'elles s'attendent à ce que la valeur résiduelle du bien assure le remboursement de leurs fonds à la fin du contrat.

Que l'on utilise les termes «intégralement couvert par les paiements prévus» et «crédit-bail financier» séparément ou collectivement, ils sont selon nous en contradiction dès qu'apparaît la notion de valeur résiduelle. Un crédit-bail financier intégralement couvert par les paiements prévus dans ce secteur d'activités implique une dépendance totale à l'égard des revenus locatifs pour la totalité de l'indemnisation, quelle que soit la valeur résiduelle du bien faisant l'objet du contrat.

M. Johnstone a évoqué l'exception du cas où le contrat nomme un acheteur garanti à la fin du bail.

**Le président:** Nous avons remarqué cela, M. Bray. S'il n'y a plus de question à ce propos, nous pouvons passer à la question n° 4, concernant la confidentialité des renseignements.

**M. Johnstone:** Monsieur le président, à notre avis, la banque a une obligation de confidentialité vis-à-vis de ses clients et des gens qui utilisent ses services. Toutes les personnes en affaires ont affaire à une banque. Ces personnes signent des chèques, et la plupart d'entre elles doivent avoir un crédit à découvert. Le groupe qui nous a précédé a évoqué l'exemple de la sélection des clients auxquels on accorde un tel crédit, et si l'on considère ce qui s'est passé dans le domaine des petits prêts, indépendamment de la part du marché relativement à la taille de l'institution, le nombre des sociétés en activité dans ce domaine a diminué des trois quarts depuis 1970. Naturellement, les banques canadiennes, du fait de leur envergure nationale, peuvent difficilement traiter avec un intermédiaire financier qui soit à la fois leur client et leur concurrent. Les banques ont accès aux renseignements concernant les clients de leurs intermédiaires financiers, et elles les utilisent à leurs propres fins.

Lorsque les banques n'étaient pas en mesure de fournir une gamme complète de services, comprenant notamment le crédit-bail, elles pouvaient au moins pratiquer avec impartialité le crédit-bail par l'intermédiaire d'un de leurs clients. Il me semble que lorsqu'une banque pourra fournir ce service, elle sera dans l'impossibilité matérielle de traiter les fournisseurs et



[Text]

Once the banks have the capability of handling the business themselves, that will prevail and they will take over whatever market they set their sights on because of their size, just as they have in the consumer field.

I could analogize to the United States, because the banks down there are chartered and carry on their business on a county or state basis. It is easy for a bank in the U.S. to deal with a financial intermediary as both a competitor and a customer. It is a competitor where the bank carries on business; it is a customer where the bank does not carry on business, and the bank is more than pleased to fund the financial intermediary to allow the bank to get its money out, even if it be on a wholesale basis, in jurisdictions where the bank does not operate. Such is not the case in Canada with the branch network of the chartered banks.

**The Chairman:** As I am sure you know, Mr. Johnstone, this subject has been dealt with in many decisions of the courts. As a matter of fact, the wording of what you have as a re-draft seems to strike my recollection as having been taken from one of those decided cases.

**Mr. Johnstone:** I believe it was in part, sir.

**The Chairman:** I am not sure that that decided case went the way you have developed your proposition here.

**Mr. Johnstone:** It did not have to for purposes of my proposition, sir.

**Mr. Bray:** Mr. Chairman, if I may be permitted to add some words to No. 4. At line 3, you see the words "a depositor" and then the words "for the purpose," and in between we would recommend that the words "or when accepting funds on behalf of a depositor" be inserted. This wording would relate only to a paying bank as opposed to an accepting bank, and of course there are two banks in this transaction. I suggest that would help on both sides of the banking function.

**The Chairman:** Of course, to deal with the subject matter of what you have in item 4 fully and completely, one of the things that would have to be settled would be whether or not this was aiding or assisting in the business of banking.

**Mr. Bray:** We could write within the Bank Act a permission that any bank officer or employee can use any information gleaned in the transferring or accepting of orders of its depositors for its own competitive purposes. Surely that is not intended, and it is to stop that that this proposal is made.

**The Chairman:** Of course, you do not beat the life out of something by putting forward a ridiculous proposition.

**Mr. Johnstone:** I would be the first to concede that even if the clause were incorporated in the Bank Act, I would not begin to know how it could be policed or how you could make a case. The reason we bring it forward is that a number of our companies have this problem because every one of them has to

[Traduction]

distributeurs à la fois comme des clients et des concurrents. Une fois que les banques auront la possibilité d'intervenir directement, elles s'en prévaudront et étant donné leur taille elles pourront s'accaparer de n'importe quel marché, comme elles l'ont fait dans le domaine des prêts à la consommation.

Je pourrais faire un rapprochement avec la situation américaine, car les banques américaines sont des banques à charte et elles fonctionnent à l'échelle du comté ou de l'État. Il est facile, pour une banque américaine, de considérer un intermédiaire financier à la fois comme un concurrent et un client. C'est un concurrent lorsque la banque offre le même service que lui, et c'est un client lorsqu'elle-même ne propose pas ce service; elle a alors l'avantage de financer cet intermédiaire financier, ce qui lui permet de placer de l'argent, même s'il ne peut s'agir que de fortes sommes, dans des domaines où elle n'intervient pas d'habitude. Ce n'est pas le cas au Canada avec le réseau des filiales des banques à charte.

**Le président:** Vous savez sans doute, M. Johnstone, que de nombreuses décisions ont été rendues à ce sujet par les tribunaux. En fait, les formules que vous employez dans votre nouveau projet me rappellent l'une de ces décisions.

**M. Johnstone:** Il me semble que nous nous en sommes effectivement inspirés, monsieur.

**Le président:** Je ne suis pas certain que cette décision ait été rendue dans les sens que vous proposez ici.

**M. Johnstone:** Cela n'affecte pas la validité de mon raisonnement, monsieur.

**M. Bray:** Si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais ajouter quelques mots au n° 4. Nous proposons qu'à la ligne 3, on insère entre les mots «déposant» et «pour» (trad.) les mots «ou lorsque des fonds sont acceptés au nom d'un déposant». Cette formulation ne porterait que sur la banque qui paye, par opposition à celle qui accepte, car il faut naturellement que deux banques interviennent dans cette transaction. Cette modification serait sans doute souhaitable pour les deux aspects de la fonction bancaire.

**Le président:** Naturellement, si l'on veut vraiment faire le tour de la question, il faut savoir si cette modification est véritablement souhaitable pour le milieu bancaire.

**M. Bray:** Nous pourrions insérer dans la Loi sur les banques une autorisation permettant à tout agent ou employé de banque d'utiliser, à ses propres fins concurrentielles, tout renseignement obtenu lors du transfert ou de l'établissement d'ordres de paiement des déposants de la banque. Ce n'est sûrement pas là l'esprit de la loi et c'est pour éviter cela que la présente proposition est faite.

**Le président:** Vous ne réglez pas un problème en avançant une proposition ridicule.

**M. Johnstone:** Je serais le premier à admettre que, même si l'article était incorporé à la Loi sur les banques, je n'aurais pas la moindre idée de la façon de l'appliquer ou de porter une accusation. La raison pour laquelle nous insistons, c'est qu'un certain nombre de nos sociétés se butent à ce problème, car

[Text]

work through either a bank or a near-bank, but these so-called near-banks also represent our competitors. All dealers and distributors find themselves in the position where the bank has to deal with them both as a competitor and as a customer. Because of a bank's overwhelming size, there is no question what the end result must be if the bank chooses to take the business for its own account.

**The Chairman:** If we keep pushing this proposition, we are soon going to put all businesses in such a straitjacket that they will not be able to move.

**Mr. Johnstone:** I would suggest, sir, that if they continue to expand the powers of the bank, the banks will have everyone in a straitjacket, and they will have all the business.

**The Chairman:** It is all right as a suggestion, but I do not think we can consider it because the banks survive because they are able to do business and earn money; businesses survive because there is a place where they can get money, make it work, and produce a profit for them. You must accept those two things.

**Mr. Johnstone:** I do, sir. We believe in free enterprise and equal competition. I am not quite sure how there is equal competition. I guess I am complaining as much as making propositions.

**The Chairman:** It is always easy to complain; I have found that myself.

Anything further, Mr. Johnstone?

**Mr. Johnstone:** No, sir.

**The Chairman:** Mr. Bray?

**Mr. Bray:** We will leave it there.

**Senator Walker:** You both did very well, indeed.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen. We will have a look at these points.

Before we adjourn, I should tell the committee that we meet again on Thursday morning and I expect that we may have a witness who may be on the opposite side of the coin from those who criticize certain aspects of banking.

**Senator Walker:** He must be a banker.

**The Chairman:** No, it is the construction industry who, I understand, are very happy that there is this wider access to money by way of mortgages. We did not approach them; they approached us and asked if they could appear.

Mr. Jackson, have you heard from them yet?

**The Clerk of the Committee:** Yes, they are coming.

**Senator Barrow:** Have they filed a brief?

**The Chairman:** No, they have not.

**Senator Connolly:** Is this exclusively on the question of mortgage lending?

[Traduction]

chacune d'entre elles doit passer par l'intermédiaire des banques ou des quasi-banques, lesquelles nous font également concurrence. Chaque concessionnaire se retrouve à la fois rival et client de la banque. Compte tenu de l'énorme envergure des banques, il ne fait aucun doute qu'elles prendront le marché si elles en décident ainsi.

**Le président:** Si nous poursuivons en ce sens, nous allons bientôt mettre toutes les entreprises dans un tel carcan qu'elles n'auront plus de marge de manœuvre.

**M. Johnstone:** Je serais prêt à dire, monsieur, que si l'on continue d'étendre les pouvoirs des banques, elles finiront par avoir le monopole de toutes les affaires.

**Le président:** Ce que vous seriez prêt à dire ne tient pas car les banques survivent parce qu'elles sont capables de faire des affaires et de réaliser des gains; les entreprises survivent parce qu'elles peuvent obtenir de l'argent de quelque part, le faire fructifier et en retirer des profits. Vous devez accepter ces deux choses-là.

**M. Johnstone:** C'est ce que je fais, monsieur. Nous croyons en la libre entreprise et en la concurrence loyale. Mais je ne vois pas comment on peut parler de concurrence loyale. Mon intervention constitue peut-être autant une plainte qu'une proposition.

**Le président:** Il est toujours facile de se plaindre; j'ai appris cela.

Autre chose, monsieur Johnstone?

**M. Johnstone:** Non, monsieur.

**Le président:** M. Bray?

**M. Bray:** Nous allons nous arrêter là.

**Le sénateur Walker:** Vous avez très bien fait ça tous les deux.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup, messieurs. Nous allons nous pencher sur ces points.

Avant d'ajourner, je dois dire au comité que nous nous réunissons encore jeudi matin et que nous aurons probablement l'occasion d'entendre un témoin qui présentera un point de vue opposé à celui des gens qui critiquent certains aspects de l'entreprise bancaire.

**Le sénateur Walker:** Ce doit être un banquier.

**Le président:** Non, ce sont des représentants de l'industrie de la construction qui se réjouissent beaucoup du plus grand accès aux capitaux que leur procurent les hypothèques. Nous ne les avons pas invités; ce sont eux qui nous ont demandé de venir témoigner.

Monsieur Jackson, avez-vous eu de leurs nouvelles?

- **Le greffier du Comité:** Oui, ils viendront.

**Le sénateur Barrow:** Ont-ils déposé un mémoire?

**Le président:** Non.

**Le sénateur Connolly:** Sera-t-il exclusivement question de prêts hypothécaires?



[Text]

**The Chairman:** I expect so, but I do not know. They called me and I told them that if they had something to say, we would hear all sides of the question; so we gave them an appointment.

Mr. MacIntosh, do you wish to say something today?

**Mr. R. M. MacIntosh, President, Canadian Bankers' Association:** Yes.

**The Chairman:** There is nothing like striking while the iron is hot.

**Mr. MacIntosh:** Thank you, Mr. Chairman, I appreciate the opportunity, although the hour is late, to say a few words. We would not want to let pass what was said this afternoon without comment. You heard a long description of our inability in a four-and-a-half-hour meeting to come to terms with FADA.

First of all, Mr. Chairman, I should like to say that we are not unreasonable people, and we do not represent unreasonable people, so there must be a reason for the problem, and there is.

What was obscured in that whole conversation you just had with FADA is that they are trying to put us altogether out of indirect leasing—which I will take a moment to describe. They said that we were unwilling to compromise, but their proposal amounted to saying, "We will offer you a gold watch if you agree to have your head chopped off." That was the kind of proposition they were putting to us. All that discussion about going down from a 46,000-pound GVW vehicle to a 16,000-pound GVW vehicle is small potatoes compared to the central issue of indirect leasing.

There are two kinds of indirect leasing, and I do not think, in the discussion Senator Connolly had with the FADA people, that the real nature of the business emerged at all; it was obscured. There are two kinds of indirect leasing. One is where the dealers do their wholesale financing with the bank and they put up their whole fleet of leased cars as collateral and they borrow from the bank on collateral security. That sort of indirect leasing we agree on, as I said in the letter which Senator Hayden quoted. There is no argument about that. We do their wholesale financing of their leased fleets, and we take, as collateral security, the vehicles in aggregate. That is one kind of indirect leasing.

**The Chairman:** They do not want to have that changed.

**Mr. MacIntosh:** No, sir. There is no argument, and there never has been an argument about that.

**Senator Connolly:** In that case, Mr. MacIntosh, you are not the owners of the vehicles?

**Mr. MacIntosh:** No, we are not in any way the owners. We are taking collateral security for a fleet which they own and have the capital cost allowance on.

[Traduction]

**Le président:** Je présume que oui, mais je ne saurais l'affirmer. Ils m'ont appelé et je leur ai fait savoir que s'ils avaient quelque chose à dire nous étions disposés à entendre tous les points de vue. Je leur ai donc donné rendez-vous.

Monsieur MacIntosh, désirez-vous faire une déclaration aujourd'hui?

**M. R. M. MacIntosh, président de l'Association des banquiers canadiens:** Oui.

**Le président:** Il vaut toujours mieux battre le fer pendant qu'il est chaud.

**M. MacIntosh:** Je vous remercie, monsieur le président, de me donner l'occasion, malgré l'heure tardive, de dire quelques mots. Il ne faudrait pas laisser les propos énoncés cet après-midi sans commentaires. Vous venez d'être témoin de notre incapacité de nous entendre avec la FADA à la suite d'une réunion de quatre heures et demie.

D'abord, monsieur le président, j'aimerais dire que nous ne sommes pas des gens déraisonnables, et que nous ne représentons pas des gens déraisonnables, qu'il doit bien y avoir une cause à ce problème, et qu'il y en a une.

Ce qui n'a pas été dit ouvertement dans les propos de la FADA, c'est qu'elle essaie de nous soutirer complètement le secteur de la location indirecte que je vais vous décrire pendant un moment. La FADA a dit que nous n'étions pas disposés à faire de compromis, mais sa proposition revient à dire qu'elle nous offre une montre en or si nous acceptons en retour de nous faire décapiter. C'est le genre de proposition qu'elle nous a fait. Toutes les discussions faisant passer le poids brut des véhicules de 46,000 livres à 16,000 livres sont insignifiantes en comparaison de la grande question de la location indirecte.

Il y a deux types de location indirecte, et je ne crois pas que l'entretien qu'a eu le sénateur Connolly avec les représentants de la FADA ait fait ressortir la nature réelle de cette activité, et c'était voulu. Je disais donc qu'il y a deux types de location indirecte: dans le premier cas, les concessionnaires obtiennent leur financement en gros auprès de la banque et offrent en garantie l'ensemble des véhicules qu'ils louent; cette garantie leur permet d'emprunter, que nous ne sommes pas des gens déraisonnables et que nous ne représentons pas des gens qui le sont, il y a donc un problème quelque part. Nous acceptons ce genre de location indirecte, comme nous l'avons fait savoir dans la lettre citée par le sénateur Hayden. Cela ne suscite aucun problème. Nous assurons le financement de leurs frais automobiles et nous prenons en garantie l'ensemble des véhicules qu'ils louent. Voilà un type de location indirecte.

**Le président:** La FADA ne veut pas que cela change.

**M. MacIntosh:** Non monsieur. Il n'y a pas de problème et il n'y en a jamais eu.

**Le sénateur Connolly:** Dans ce cas, M. MacIntosh, vous n'êtes pas propriétaire des véhicules?

**M. MacIntosh:** Non, nous ne sommes aucunement propriétaires. Nous obtenons en garantie le parc automobile mais celui-ci appartient au concessionnaire qui peut se prévaloir d'une déduction pour amortissement.



[Text]

The other kind of indirect leasing—the one we are in dispute about—is where we take a single passenger car which they have financed with their client or lessee: he comes in to them and sets up a deal and when the deal is complete, the dealer then wishes to assign that single-passenger car to a bank and realize his funds.

The dealers you listened to here are big fellows, and while they talk about being “small” businessmen, the fact is that the biggest dealers have lines of credit of up to \$10 million and \$15 million. The members of John Bullock’s association are people who borrow \$20,000. The hundreds and thousands of small dealers in this country, as I said in my letter which the senator quoted—

**Senator Connolly:** Hundreds of thousands of dealers?

**Mr. MacIntosh:** Hundreds or thousands. There are about 3,000 members of FADA and 1,000 others. However, of the 3,000 members of FADA, may be 10 to 20 per cent have in-house leasing of the kind they were talking about. Their other members do not have that.

Frankly, gentlemen, they were misleading you when they talked about 80 per cent of the manufacturers having lease outlets.

**Senator Walker:** Eighty per cent of the dealers.

**Mr. MacIntosh:** Excuse me, 80 per cent of the dealers. What they really mean is that they have no in-house leasing, but access to leasing of some kind through wholesale leasing with the bank through indirect leasing. That is what they mean when they talk about 80 per cent, not the sort of in-house leasing they themselves do. The gentlemen who appeared before you were talking about less than 20 per cent of their membership. They were talking about big dealerships in big cities who have big fleets; they were not talking about the little fellow, or about 2,500 of their members who do not have that sort of equity. Those fellows have sufficient equity that they can borrow from a bank and retain the transaction themselves and only do the kind of indirect wholesale financing which I mentioned.

When it comes to the little fellow, he cannot do that because he does not have the equity base; he has no income to shelter capital cost allowance; and he wants and needs a bank to do the business. I am talking about the fellow in Carrot River who needs the bank.

These FADA people are going to put their own membership out of the banks for financing, and that is not in the public interest. This is what we have said again and again.

**Senator Connolly:** Would you say that again, please, Mr. MacIntosh?

**Mr. MacIntosh:** The FADA people are talking about protecting their own in-house leasing business; but most of their membership do not have in-house leasing. Twenty-five hundred of them—

[Traduction]

Dans l’autre cas de location indirecte, objet du litige, nous avons une voiture particulière financée par un client ou locataire; une fois la transaction conclue le concessionnaire cède la voiture à une banque en espérant récupérer ses fonds.

Les concessionnaires que vous avez entendus aujourd’hui ne sont pas les petits hommes d’affaires qu’ils prétendent être. Le fait est que les plus grands concessionnaires peuvent obtenir entre \$10 et \$15 millions de crédit. Les membres de l’association de John Bullock, eux, font des emprunts de \$20 000. Ils sont des centaines et des milliers de petits concessionnaires au pays, comme je l’ai mentionné dans ma lettre citée par le sénateur . . .

**Le sénateur Connolly:** Des centaines de milliers de concessionnaires?

**M. MacIntosh:** Des centaines ou des milliers. Il existe environ 3,000 membres de la FADA et un millier d’autres. Cependant, parmi ces 3,000 membres, peut-être de 10 à 20% dispose d’un propre système de crédit-bail du genre dont il a été question. Les autres membres n’en ont pas.

Franchement, messieurs, ils vous induisaient en erreur quand ils disaient qu’environ 80% des munufacturiers avaient des débouchés sur le marché de la location.

**Le sénateur Walker:** Quatre-vingt pour cent des détaillants.

**M. MacIntosh:** Excusez-moi, quatre-vingt pour cent des détaillants. Ce qu’ils veulent dire en fait, c’est qu’ils ne disposent pas d’un système propre mais qu’ils ont accès à un certain crédit-bail par l’intermédiaire des banques, de façon indirecte. C’est ce qu’ils veulent dire en parlant d’environ 80%, pourcentage qui ne s’applique pas au crédit-bail qu’ils effectuent eux-mêmes. Les témoins qui ont comparu devant vous ont parlé de moins de 20 pour cent de leurs membres. Ils parlaient d’importants détaillants, dans de grandes villes, ayant de grands parcs automobiles; ils ne parlaient pas des petites sociétés, ou d’environ 2,500 de leurs membres qui ne disposent pas de ce genre de facilités. Eux-mêmes possèdent suffisamment de capitaux pour pouvoir emprunter des banques, tout en se chargeant des transactions, et en ne pratiquant que le financement indirect en gros dont j’ai parlé.

Les petites sociétés ne peuvent pas en faire autant car elles n’ont pas de capitaux, ni de revenus donnant lieu à une déduction pour amortissement; elles ont donc besoin des banques pour effectuer ces opérations. Je veux parler de la société installée à Carrot River qui, elle, a besoin des banques.

La FADA ne veut plus que ses propres membres s’adressent aux banques pour obtenir un financement, ce qui n’est pas dans l’intérêt du public, comme nous n’avons cessé de le répéter.

**Le sénateur Connolly:** Pourriez-vous redire cela, s’il vous plaît, monsieur MacIntosh?

**M. MacIntosh:** Les dirigeants de la FADA parlent de protéger leur propre système de crédit-bail, or, la plupart des membres ne peuvent se permettre de pratiquer ce genre de financement. Deux milles cinq cent d’entre eux . . .

[Text]

**Senator Connolly:** Could they not easily get into it?

**Mr. MacIntosh:** They are too small. They could, yes; they have the option of doing so, but they don't.

**Senator Connolly:** Could they not get into it? Suppose I am a dealer and I have never leased, and a fellow comes in who wants to lease a car from me. Could I not execute a lease contract, acquire title, go to the bank and get my financing?

**Mr. MacIntosh:** That is what we are proposing. You could go to a bank as an individual, do a financing, get a conditional sales contract and own the car. You can pay cash for the car, or you can buy it on a conditional sales contract. We are talking about not directly dealing with you in the way you have just mentioned—Senator Connolly going to a bank and dealing directly on the lease. We are saying no, we will not do that.

**Senator Connolly:** I did not say that, Mr. MacIntosh. I said that I would go to a dealer and say that I want a new car. I do not want to buy it; I want to lease it. Can I execute a contract of lease for that car, and cannot the dealer take that lease, go to the bank and get his financing on it?

**Mr. MacIntosh:** That is exactly what we are talking about, what we want to be able to do; and that is exactly what they mean us not to do. When we had this four-and-a-half-hour meeting with them, where we were completely apart was because they were saying, "No, we don't want you fellows to do that for anything less than a 100-vehicle fleet." You are talking about a \$1 million transaction, as a minimum that we could do. It is no wonder that we were far apart. Of course, we were. So regarding any concession they are making on the size of a truck, they are like a magician: over here they are waving their hand at you with the size of the truck; and over here they are taking away the whole indirect leasing business. Of course, that is why we could not agree with them.

The fact is—it is all on the record; your chairman read it into the record—if you look carefully at the letters, you will see that the thing we disagree on is the fact that they want to put the banks entirely out of indirect financing throughout Canada and put their own membership out of access to the bank so that their own members will have to rely on the sales finance companies and on the CALA members. Who else? They will not have access to anyone, and in the little towns that is serious. Those people are not in the little towns where we are. You are going to put the little automobile dealer in a position where he cannot sell his—

**Senator Connolly:** Are we to hear from some of the little automobile dealers on this?

**Mr. D. A. Lewis, Senior Vice-President, Canadian Imperial Bank of Commerce:** Mr. Chairman, may I respond to that, because the FADA, in communicating with their membership,

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Ne pourraient-ils pas aisément s'y mettre?

**M. MacIntosh:** Ils ne sont pas assez importants. Ils le pourraient en effet, ils en ont la possibilité, mais ils ne le font pas.

**Le sénateur Connolly:** Pourquoi? Supposez que je sois détaillant, que je n'aie jamais effectué de crédit-bail et qu'un client se présente pour louer une voiture. Ne pourrais-je pas rédiger un contrat de location, acquérir un titre et me présenter à la banque pour obtenir un financement?

**M. MacIntosh:** C'est ce que nous proposons. Vous pourriez vous rendre à la banque en tant que particulier, obtenir un financement, signer un contrat de vente sous condition et devenir propriétaire de la voiture. Vous pouvez soit la payer comptant soit l'acheter selon ce genre de contrat. Nous parlons du cas où il n'y a pas de transaction directe, comme dans l'exemple que vous venez de mentionner—le sénateur Connolly allant à la banque et demandant directement que lui soit consenti un crédit-bail. Nous rejetons ce procédé.

**Le sénateur Connolly:** Je n'ai pas dit cela, Monsieur MacIntosh, mais j'ai dit que je m'adresserais à un détaillant pour me procurer une nouvelle voiture, non pas pour l'acheter mais simplement pour la louer. Puis-je conclure un contrat de location pour cette voiture, et avec ce contrat le détaillant ne peut-il pas se rendre à la banque et obtenir un financement?

**M. MacIntosh:** C'est exactement ce dont nous parlons, c'est ce que nous voulons pouvoir faire et c'est exactement ce qu'ils nous refusent. Nous avons eu une réunion avec eux qui a duré 4½ heures et nous étions en désaccord total parce qu'ils refusaient que nous pratiquions ces transactions pour un parc de moins de 100 véhicules. Cela représente des transactions d'au moins un million de dollars. Il n'est donc pas étonnant que notre désaccord soit si grand. Ainsi, ils font des concessions sur le poids des camions mais ils se comportent comme des magiciens; là ils acceptait un compromis sur le poids et ailleurs ils nous retirent toutes les activités de crédit-bail indirect. Evidemment, dans ces conditions nous ne pouvions être d'accord avec eux.

En fait—tout a été consigné par écrit, votre président le sait bien—en examinant soigneusement les lettres on s'aperçoit que notre désaccord tient au fait qu'ils veulent que les banques soient entièrement exclues du financement indirect l'ensemble du Canada, et que leurs propres membres n'aient plus accès aux financements bancaires pour devoir dépendre des sociétés spécialisées dans le financement des biens durables et des membres de la CALA. De qui d'autres? Ils ne pourront s'adresser à personne, ce qui est très grave, dans les petites villes. Ces gens ne résident pas dans les petites villes où nous nous trouvons. Le petit concessionnaire va être mis dans une situation où il ne pourra pas vendre—

**Le sénateur Connolly:** Je me demande si nous allons connaître le point de vue des petits concessionnaires de marques d'automobiles à ce sujet.

**M. D. A. Lewis, vice-président principal, Banque Canadienne Impériale de Commerce:** Monsieur le président, puis-je répondre à cela; en communiquant avec ses membres, la



[Text]

have painted the picture that what we, as banks, are going to do is deal with the manufacturers directly. The next thing we will do is that we will have 20 cars on the parking lot of every branch bank and the customers of the banks will no longer have to deal with automotive dealers; they will come in directly and buy their cars on a lease basis directly from the bank. That is why we have said—to make sure that we are not in the business of merchandising automobiles—that in terms of dealing with individuals we would restrict ourselves to indirect leasing; in other words, the transaction had to be done between the customer and the dealer as opposed to the bank and the customer.

**Senator McIlraith:** What you are saying is that you do not want to be in direct leasing of passenger vehicles and small trucks.

**Mr. D. A. Lewis:** With individuals.

**Senator McIlraith:** But you would, of course, be in the direct leasing of heavier trucks, would you not?

**Mr. D. A. Lewis:** Yes.

**Senator McIlraith:** There would be a break-off point somewhere.

**Mr. D. A. Lewis:** I guess, in terms of the two types of business, there is the indirect that we have just been discussing. In terms of the direct business, we feel that in terms of the small and medium-size businesses in this country, they should have access on a direct basis to leasing services from a bank. We are saying that any equipment—

**Senator McIlraith:** That is indirect leasing?

**Mr. D. A. Lewis:** No, direct leasing. As a small businessman you should be able to arrange lease financing on computers, equipment, or trucks—

**Senator McIlraith:** For the moment I am limiting myself to passenger vehicles and small trucks, and not to heavy commercial vehicles. Address yourself to individual passenger vehicles and small trucks.

**Mr. D. A. Lewis:** In terms of one on one—that is, an individual—we are saying: Preclude us from the field; in other words, we can only do it indirectly through a dealer.

**Senator McIlraith:** That is what I want to have clearly on the record.

**Senator Connolly:** May I clear up one point?

**Senator McIlraith:** I would like to finish my point. I take it that there would be a break-off point somewhere on the small trucks—an identifiable point.

**Mr. MacIntosh:** When we met with the FADA people, as you heard, they were agreeable to going down from 46,000 GVW to 16,000 GVW. We said we would agree with that, and we put it on the record. Senator Hayden read it into the record. We have said before that we would agree to staying out of the direct field, and we defined commercial vehicles as 16,000 GVW. We both agreed on that. There is no argument there.

[Traduction]

FADA a dit que nous, les banques, allions traiter directement avec les manufacturiers, pour avoir ensuite 20 voitures dans le stationnement de chacune de nos succursales, de sorte que nos clients n'auront plus à traiter avec les concessionnaires et qu'ils viendront directement nous acheter leur voiture sur une base locative. C'est pourquoi nous avons dit pour bien préciser que ne nous consacrons pas à la vente d'automobiles—que dans nos rapports avec les particuliers nous nous limiterions au crédit-bail indirect; en d'autres termes, la transaction devra se faire entre le client et le concessionnaire et non entre la banque et le client.

**Le sénateur McIlraith:** Autrement dit, vous ne voulez pas faire la location directe de voitures particulières et de petits camions.

**M. D. A. Lewis:** Dans le cas des particuliers.

**Le sénateur McIlraith:** Mais naturellement, vous voudriez, n'est-ce pas, consentir au crédit-bail direct pour des camions plus lourds.

**M. D. A. Lewis:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** Il y aurait une limite quelque part.

**M. D. A. Lewis:** Pour ce qui est des deux catégories d'activités, nous avons déjà discuté des opérations indirectes. Pour les transactions directes, nous estimons que les petites et moyennes entreprises canadiennes devraient avoir directement accès au service de crédit-bail des banques. Nous voulons dire que tout équipement—

**Le sénateur McIlraith:** S'agit-il du crédit bail indirect?

**M. D. A. Lewis:** Non, direct. Le petit homme d'affaires devrait pouvoir obtenir un financement pour la location d'ordinateurs, d'équipement ou de camions—

**Le sénateur McIlraith:** Pour le moment, je me limite aux voitures particulières et aux petits camions, et non aux gros véhicules commerciaux. Pourriez-vous parler des deux premiers, s'il vous plaît?

**M. D. A. Lewis:** Nous acceptons d'être exclus des opérations de particulier à particulier, que nous ne pourrions traiter qu'indirectement, par l'intermédiaire d'un détaillant.

**Le sénateur McIlraith:** J'aimerais que cela figure nettement au compte-rendu—

**Le sénateur Connolly:** Puis-je préciser un point?

**Le sénateur McIlraith:** Je voudrais terminer mon argument. Il doit donc avoir une limite quelque part pour les petits camions, un seuil repérable.

**M. MacIntosh:** Lors de notre réunion avec les membres de la FADA, et comme vous l'avez entendu, ils étaient d'accord pour faire tomber le poids brut des véhicules de 46,000 à 16,000 livres. Nous avons dit que nous étions d'accord et nous l'avons fait mentionner au procès-verbal. Le sénateur Hayden s'en est chargé. Nous avions dit préalablement que nous serions d'accord pour ne pas effectuer de crédit-bail direct, et nous avons défini les véhicules commerciaux comme ayant un



[Text]

**Senator McIlraith:** That is 16,000, not 46,000?

**Mr. MacIntosh:** That is right, because on May 30 they agreed to come down to 16,000 GVW.

**Senator McIlraith:** In order that I have the answer clear—

**The Chairman:** They offered.

**Mr. MacIntosh:** They offered, yes.

**Senator McIlraith:** ... when I use the term "passenger vehicles and small trucks", we are talking about individual passenger vehicles and trucks up to 16,000 pounds; is that it?

**Mr. MacIntosh:** That is correct.

**Senator Connolly:** You may have cleared up the point I wished to make.

**The Chairman:** What is the next thing that you want to say?

**Mr. MacIntosh:** Mr. Chairman, I shall try to be brief.

The criticism that has been made about what Roylease has been doing is irrelevant, because under the new act and regulations they cannot do those things. The FADA people have flooded Parliament with Roylease documents, the things that they do now. But that is irrelevant: they will not be able to do them under the new act; so it has no bearing on the act or the regulations.

Finally, I would like to put on the record the point that one of the big ironies of this Bank Act, which hopefully is nearing the end of the process of revision, is that the purpose of Parliament was to increase competition. You have heard from people, both this afternoon and on other occasions, who want to prevent the competition of the banks. The purpose of the act had been turned on its head by various groups who are afraid of our competition.

**The Chairman:** Are there any questions?

May I add a few words before we adjourn? The thing that upset me the other day, when we heard from the Canadian Automotive Leasing people, and today, when we heard from some of the automotive dealers, was the suggestion, made directly the other day and made directly in the beginning today—and Mr. Graydon was alert enough to correct that statement—that what the banks were doing now was illegal. That information, I am sure, has been broadcast in many areas. We even see letters going to John Evans, who is attached to the Minister of Finance, and also to Mr. Bussièrès who is the Minister of State (Finance). Everything that happens, every time a bank breathes, or anyone else does, there is a letter affirming his position. I too have been getting them.

For a body that assumes such a responsible air to make allegations of that kind does something to me. It irritates me, at least, and maybe it does more than that. If they are as important as they say they are, they should have obtained good

[Traduction]

P.B.V. de 16,000 livres. Nous étions d'accord sur cette question. C'est incontestable.

**Le sénateur McIlraith:** Il s'agit de 16,000 et non pas de 46,000?

**M. MacIntosh:** C'est exact, car le 30 mai les représentants étaient d'accord pour accepter un P.B.V. de 16,000 livres.

**Le sénateur McIlraith:** Afin d'avoir une réponse précise...

**Le président:** Ils l'ont offert.

**M. MacIntosh:** En effet.

**Le sénateur McIlraith:** ... lorsque j'utilise les termes «voitures particulières et petits camions» je parle de véhicules appartenant à des particuliers et de camions ne dépassant pas 16,000 livres; n'est-ce pas?

**M. MacIntosh:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** Vous avez peut-être fait ressortir le point que je voulais établir.

**Le président:** Quelle autre question voulez-vous aborder?

**M. MacIntosh:** Monsieur le président, j'essaierai d'être bref.

Les critiques formulées envers les activités de Roylease sont sans rapport avec la question, car la nouvelle loi et les nouveaux règlements ne lui permettent pas ce genre d'activités. Les représentants de la FADA ont inondé le Parlement de documents concernant Roylease et ses activités actuelles. Mais cette question n'est pas pertinente parce que la nouvelle loi ne permettra pas à Roylease d'agir de cette façon; par conséquent, ces documents n'ont rien à voir avec cette loi et ces règlements.

En dernier lieu, j'aimerais que soit inscrit au procès-verbal ce qui suit: un des paradoxes les plus frappants de cette loi sur les banques, dont la révision souhaitons-le tire à sa fin, est que le Parlement visait à accroître la concurrence. Or, cet après-midi et en d'autres occasions, vous avez entendu des témoins qui voulaient restreindre la concurrence des banques. Différents groupes, qui ont peur de notre situation concurrentielle, ont interprété à leur façon l'objet de cette loi.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Permettez-moi d'ajouter quelques mots avant l'ajournement. Lors de la comparution des représentants de l'Association canadienne des locataires d'automobiles, l'autre jour et lors de celle des concessionnaires de marques d'automobiles aujourd'hui, ce qui m'a bouleversé, ce fut l'affirmation directe l'autre jour et aujourd'hui en début de séance, affirmation que M. Graydon a eu le réflexe de corriger, selon laquelle les banques agissent maintenant dans l'illégalité. Je suis sûr que cette information a été diffusée dans bon nombre de régions. M. John Evans, qui travaille pour le compte du ministère des Finances, et M. Bussièrès, qui est ministre d'État aux Finances ont même reçu des lettres à cet égard. Tout ce qui survient, tout ce que fait une banque ou tout autre organisme est suivi de lettres d'explication. J'en ai moi-même reçues.

Le fait qu'un organisme, qui se targue d'autant de responsabilités, fasse des affirmations de ce genre me surprend. A tout le moins, cela m'agace et j'emploie peut-être un euphémisme. Si cet organisme est aussi important qu'il le prétend, il devrait

*[Text]*

legal advice. All they had to do was get advice in connection with the provisions of the existing law under which the banks and their subsidiaries comply. I have gathered the material on and I have the names of all the subsidiaries of the banks and why they conform to section 76 of the present Bank Act. Perhaps you would get a little irritated if it rubbed you the wrong way.

**Senator Walker:** You hit it well.

**The Chairman:** We shall adjourn now until Thursday morning at 9:30 a.m.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

obtenir l'aide de conseillers juridiques compétents. Ses représentants n'auraient eu qu'à obtenir des renseignements sur les dispositions de la Loi actuelle, à laquelle les banques et leurs filiales sont assujetties. J'ai accumulé des renseignements et je possède les noms de toutes les filiales des banques et je sais pourquoi elles sont assujetties à l'article 76 de la présente Loi sur les banques. Peut-être seriez-vous tout aussi irrité que moi si pareille inconscience vous agaça.

**Le sénateur Walker:** Bien dit.

**Le président:** Le comité suspend ses travaux jusqu'à 9 h 30, jeudi.

Le comité suspend ses travaux.

---



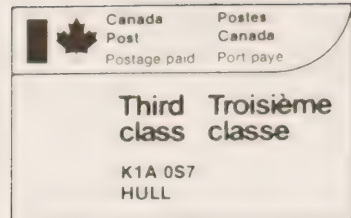












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

#### WITNESSES—TÉMOINS

##### *Federation of Automobile Dealer Associations of Canada (FADA):*

Mr. Weldon McFarlane, President;  
Mr. Kenneth R. Graydon, Executive Vice-President;  
Mr. Fern Turpin, Chairman, Government Relations Committee;  
Mr. James M. Farley, Legal Counsel.

##### *Association of Canadian Financial Corporations:*

Mr. J. D. Johnstone, Chairman, Bank Act Committee, (Executive Vice-President—General Manager) Canadian Acceptance Corporation;  
Mr. Carne H. Bray, President.

##### *Canadian Banker's Association:*

Mr. Robert M. MacIntosh, President-Designate;  
Mr. David A. Lewis, Member of the Executive Council, Senior Vice-President, Canadian Imperial Bank of Commerce;  
Mr. J. C. Clarry, Q.C., Counsel.

##### *Federation of Automobile Dealer Associations of Canada (FADA):*

M. Weldon McFarlane, président;  
M. Kenneth R. Graydon, vice-président exécutif;  
M. Fern Turpin, président, Comité des relations gouvernementales;  
M. James M. Farley, conseiller juridique.

##### *L'Association des compagnies financières canadiennes:*

M. J. D. Johnstone, président, Comité de la Loi sur les banques (vice-président exécutif—directeur général) Canadian Acceptance Corporation;  
M. Carne H. Bray, président.

##### *L'Association des banquiers canadiens:*

M. Robert M. MacIntosh, président délégué;  
M. David A. Lewis, membre du Conseil exécutif et vice-président senior de la Banque Canadienne Impériale de Commerce;  
M. J. C. Clarry, c.r., conseiller juridique.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Thursday, June 12, 1980

Le jeudi 12 juin 1980

Issue No. 10

Fascicule n° 10

**Fifth Proceedings on:**

**Cinquième fascicule concernant:**

The subject-matter of Bill C-6,  
“Banks and Banking Law Revision Act, 1980”

---

La teneur du Bill C-6,  
«Loi de 1980 remaniant la législation bancaire»

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
April 29, 1980.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-6, intituled: "An  
Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings  
Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the  
Canadian Payments Association and to amend other Acts  
in consequence thereof", in advance of the said Bill  
coming before the Senate, or any matter relating thereto;  
and

That the papers and evidence received and taken on the  
subject in the three preceding sessions be referred to the  
Committee.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 avril 1980.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-6, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat; et

Que les témoignages entendus et les documents recueillis sur le sujet au cours des trois sessions précédentes soient déferés au comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 12, 1980

(13)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-6, "Banks and Banking Law Revision Act, 1980".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Charbonneau, Connolly, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) and Walker. (13)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senator Balfour. (1)

*In Attendance:* The following members of the advisory staff:

Mr. John F. Lewis;

Mr. David W. Scott.

## WITNESSES:

*Housing & Urban Development Association of Canada (HUDAC):*

Mr. George Frieser, President;

Mr. Klaus Springer, 1st Vice-President;

Mr. B. J. Bernard, Executive Vice-President.

Following the opening statements the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by Messrs. Lewis and Scott.

At 10 a.m., the Committee proceeded *in camera*.

At 11:15 a.m. the Committee adjourned until 2:30 p.m., Tuesday, June 17, 1980.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 JUIN 1980

(13)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-6, «Loi de 1980 remaniant la législation bancaire».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Charbonneau, Connolly, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) et Walker. (13)

*Présent, mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Balfour. (1)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. John F. Lewis;

M. David W. Scott.

## TÉMOINS:

*Association canadienne de l'habitation et du développement urbain (HCHACH):*

M. George Frieser, président;

M. Klaus Springer, 1<sup>er</sup> vice-président;

M. B. J. Bernard, vice-président exécutif.

Après les déclarations préliminaires, le Comité entreprend l'examen des témoins avec l'aide de MM. Lewis et Scott.

A 10 heures, le Comité entreprend ses travaux à huis clos.

A 11 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 17 juin 1980, à 14 h 30.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 12, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-6, to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us this morning a group representing the Housing and Urban Development Association of Canada. On my immediate right is Mr. George Frieser, the president; on his right is Mr. Klaus Springer, the vice-president; and next to Mr. Springer is Mr. B. J. Bernard, the executive vice-president.

Mr. Frieser, I understand you have an opening statement.

**Mr. George Frieser, President, Housing and Urban Development Association of Canada:** Mr. Chairman, honourable senators, we appreciate the opportunity of being able to address this committee. The Housing and Urban Development Association of Canada, known as HUNDAC, represents this country's residential construction industry through 75 local associations and nine provincial-regional councils. The association's 6,000-member companies produce approximately 85 per cent of the housing units built in Canada.

We appreciate this opportunity to reiterate briefly our views with respect to the importance of maintaining an adequate supply of residential mortgage funds at competitive rates to meet the housing requirements of Canadians in the years to come. We believe that there should be a minimum of restriction imposed on mortgage lending institutions, and that any restrictions so imposed should be related to the risk. We are particularly concerned with any proposals to impose further limits on the volume of residential mortgage lending made by chartered banks or to extend limits to their mortgage lending subsidiaries.

We would also respectfully point out that a substantial proportion of the conventional residential mortgage loans made by banks or their subsidiaries, or any other lending institution for that matter, which are not backed by government insurers or under the NHA are insured by private mortgage insurers. We believe that private mortgage insurance companies provide the necessary margin of safety, and therefore, at the very least, such loans should be excluded from any of the limits presently imposed on chartered banks.

We would like to make it clear that we are submitting these views on behalf of both the industry and future home purchasers, and not the chartered banks, who are capable of making their own representations, and have done so.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 12 juin 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour étudier la teneur du bill C-6, Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*): occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, le groupe représentant l'Association canadienne de l'habitation et du développement urbain comparaitra devant nous ce matin. À ma droite se trouve M. George Frieser, qui en est le président; à sa droite, M. Klaus Springer, le vice-président, et à la droite de ce dernier se trouve M. B. J. Bernard, le vice-président administratif.

Monsieur Frieser, je crois que vous voulez dire d'abord quelques mots, en guise d'introduction.

**M. George Frieser, président, Association canadienne de l'habitation et du développement urbain:** Monsieur le président, honorables sénateurs, nous sommes heureux d'avoir l'occasion de nous adresser aux membres du présent Comité. L'Association canadienne de l'habitation et du développement urbain, connue sous le sigle HCHACH, compte 75 associations locales et 9 conseils provinciaux—régionaux, qui représentent l'industrie de la construction résidentielle de ce pays. Les 6 000 sociétés membres de l'Association produisent environ 85 % des unités de logement construites au Canada.

Nous sommes heureux de l'occasion qui nous est offerte de redire à quel point il est important de maintenir une réserve suffisante de fonds destinés aux hypothèques résidentielles à des taux concurrentiels afin de satisfaire aux exigences des Canadiens en matière de logement pendant les prochaines années. À notre avis, les institutions de prêts hypothécaires devraient être soumises à un minimum de restrictions et celles-ci devraient être fondées sur le risque encouru. Nous nous intéressons en particulier aux propositions voulant imposer d'autres restrictions sur les prêts hypothécaires consentis par les banques à charte ou leurs filiales.

Nous aimerions également signaler respectueusement, qu'un pourcentage considérable des prêts, consentis par les banques ou leurs filiales ou toute autre institution de prêt, par de hypothèques résidentielles conventionnelles, non garantis par des assureurs du gouvernement ou par la loi est nationale sur l'habitation sont garantis par des assureurs privés. Nous estimons que les compagnies privées qui assurent les hypothèques offrent une marge de sécurité nécessaire et que ces prêts devraient être au moins exempts des restrictions imposées aux banques à charte.

Nous répétons que nous présentons ces opinions au nom de l'industrie et des futurs acheteurs de maisons, et non au nom des banques à charte, qui sont en mesure de présenter leurs propres griefs et qui l'ont d'ailleurs déjà fait.



[Text]

**Senator McIlraith:** How could one speak for future home owners? How can you purport to represent them when they are not defined yet?

**Senator Walker:** It sounds like a political speech.

**The Chairman:** I suppose one way you can do that, Senator McIlraith, is by promotion. Promotion usually relates to the future.

**Senator McIlraith:** It seems to me the representation will have to stand or fall on its own merits, but to have it speak for people who are not yet identified—

**The Chairman:** You can sift that out of the list of facts that you build up and just proceed on the current level.

Are there any other questions?

**Senator Connolly:** Just an optimistic observation, Mr. Chairman. If we are going to have a lot more, that is all right. I just have one question. Mr. Frieser talks, at the end of page 1 of the letter of June 11 to the chairman, about the limits presently imposed on chartered banks. Realistically, do you not agree that the bill as it now stands allows the banks to lend, either directly or indirectly, without limit?

Directly there is a limit of ten per cent on deposit liabilities and debenture liabilities, but there is no practical limit on the amount of money that banks can lend directly or through a subsidiary. Do you not agree?

**Mr. Frieser:** It is our understanding that the ten per cent rule is in effect now, but there appears to be some move to narrow that down in some way, and we are concerned, of course, that it may change.

**Senator Connolly:** Suppose it were taken away completely; suppose banks were not allowed to lend directly. They have no limit on their indirect lending through the mortgage subsidiary. The amount of money available in the mortgage market would not be diminished if that happened, would it?

**Mr. Frieser:** At the moment the chartered banks lend about \$5.5 billion in mortgage money out of a total of some \$17 billion.

**Senator Connolly:** Where do you get those figures? From our report?

**Mr. Frieser:** CMHC housing statistics, table 34, page 28.

**Senator Connolly:** Up to what date is that?

**Mr. B. J. Bernard, Executive Vice-President, Housing and Urban Development Association of Canada:** The end of 1979.

**Mr. Frieser:** That would be to the end of 1979. That is the latest figure we have available to us.

**Senator Connolly:** We have them here to the end of 1977, but we have been given them to 1979. You go ahead. I just wanted to check to see if we have the same figures as you have. What were you going to say about the amount of mortgage lending?

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Comment peut-on parler au nom des futurs acheteurs de maisons? Comment pouvez-vous prétendre les représenter alors que nous ne les avons pas encore définis.

**Le sénateur Walker:** Cela ressemble à un discours politique.

**Le président:** Je suppose qu'on peut faire des projections, sénateur McIlraith et en procédant ainsi, on envisage habituellement l'avenir.

**Le sénateur McIlraith:** je crois que la portée de cette déclaration finira par être connue, mais de là à parler au nom de gens qui n'ont pas encore été identifiés...

**Le président:** Vous pouvez éliminer le sujet de la liste que vous venez de présenter et continuer sur autre chose.

Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Connolly:** Une observation plutôt optimiste, monsieur le président. Si d'autres questions sont soulevées, je suppose que je peux poursuivre dans la même veine. Je n'ai qu'une question à poser: à la fin de la première page de la lettre du 11 juin envoyée au président, M. Frieser fait allusion aux limites présentement imposées aux banques à charte. En termes réalistes, ne croyez-vous pas que le présent projet de loi tel qu'il se présente actuellement, permet aux banques de prêter, directement ou indirectement, comme bon leur semble?

Pour les prêts directs, il existe une limite de dix pour cent imposée à l'égard du passif afférent aux dépôts et aux obligations, mais aucune limite pratique n'est imposée ou le montant que les banques peuvent prêter directement ou par l'intermédiaire d'une filiale. Êtes-vous d'accord sur ce point?

**M. Frieser:** Cette limite de dix pour cent apparaît maintenant comme étant en vigueur, mais il semble qu'on veuille la restreindre encore davantage et c'est ce que nous craignons.

**Le sénateur Connolly:** Et si cette limite était entièrement supprimée, si on empêchait aux banques de prêter directement. Le montant des prêts indirects pouvant être consenti par les banques grâce à leur filiale n'est soumis à aucune limite. Si cela se produisait, les sommes disponibles sur le marché hypothécaire ne diminueraient pas, n'est-ce pas?

**M. Frieser:** À l'heure actuelle, les banques à charte accordent environ \$5,5 milliards en prêts hypothécaires sur un total d'environ \$17 milliards.

**Le sénateur Connolly:** D'où sont tirés ces chiffres? De notre rapport?

**M. Frieser:** Des statistiques sur le logement, publiées par la SCHL, qui figurent au tableau 34 de la page 28.

**Le sénateur Connolly:** Ces chiffres sont valables jusqu'à quelle date?

**M. B. J. Bernard, vice-président administratif, Association canadienne de l'habitation et du développement urbain:** Jusqu'à la fin de 1979.

**M. Frieser:** Cela correspondrait à la fin de 1979. Ce sont là les derniers chiffres qui nous ont été fournis.

**Le sénateur Connolly:** Nous avons ici les chiffres compilés jusqu'à la fin de 1977, mais ils correspondraient à ceux de 1979. Vous pouvez continuer. Je voulais seulement vérifier si nous avions les mêmes chiffres que vous. Qu'alliez-vous dire à propos du montant des prêts hypothécaires?

[Text]

**Mr. Frieser:** They are now lending \$5.5 billion, so if we were to restrict them in any way that would cut into that mortgage market.

**Senator Connolly:** You think the banks should have as much authority as possible to lend whatever they can in the mortgage field?

**Mr. Frieser:** That is correct; that is our belief.

**Senator Connolly:** One of our colleagues, who unfortunately is not here today, who knows this issue much better than I do, says that that can be carried too far, and that the liquidity of the banks comes into question. Do you agree?

**Mr. Frieser:** I am not in a position to deal with that aspect of it, other than to say that most of the loans put out are insured by various mortgage insurance companies. NHA, of course, is not covered, but you have private insurers,—Insmor, MICC and so on, so there is assurance there.

**Senator Connolly:** Incidentally, although this is not part of the other discussion, who pays for the insurance on the loan? Is it the borrower?

**Mr. Frieser:** Yes.

**Senator Connolly:** It is part of the cost of the mortgage?

**Mr. Frieser:** That is correct.

**Senator Connolly:** However, I take it what you are telling us, in summary, is that you are not a banker, but you are in the field of mortgage lending and you are interested in the builders and developers, and people like that, and that the more money that is available the better that industry is.

**Senator Barrow:** They are not in the business of lending.

**Senator Connolly:** I am sorry. They are talking on behalf of the builders.

**Senator Barrow:** The builders.

**Senator Connolly:** The builders and developers. I am sorry if I said that.

**Mr. Frieser:** We are an enlightened self-interest group really. The consumer does not have a lobby, so we speak for those people who are looking for money to acquire homes. As I say, we are an enlightened self-interest group. We are obviously interested in the building community as well.

**Senator Walker:** What do you mean by "enlightened"? It sounds good.

**Mr. Frieser:** I guess what we are saying is that we do have a self-interest because we are representative of the housing industry, but we are concerned with the consumer and we work very hard to provide a good product at an appropriate price.

**The Chairman:** I think I might say to Senator Walker and Senator Connolly that maybe you could select one or more of

[Traduction]

**M. Frieser:** Les banques prêtent maintenant \$5,5 milliards, et si certaines restrictions leur étaient imposées, c'est le marché hypothécaire qui en souffrirait.

**Le sénateur Connolly:** Vous croyez que les banques devraient être autorisées à prêter autant qu'elles le désirent dans ce domaine?

**M. Frieser:** C'est exact! C'est ce que nous croyons.

**Le sénateur Connolly:** Selon un de nos collègues qui, malheureusement, ne se trouve pas ici aujourd'hui, et qui connaît mieux le sujet que moi, cela risque d'aller très loin et de remettre en cause les liquidités des banques. Êtes-vous d'accord avec lui?

**M. Frieser:** Tout ce que je peux dire en ce qui concerne cet aspect de la question, c'est que la plupart des prêts consentis sont assurés par différentes compagnies d'assurance. Cela ne vise évidemment pas la Loi nationale sur l'habitation, mais des compagnies d'assurances privées, telles que Insmor, MICC et d'autres, qui offrent des garanties en la matière.

**Le sénateur Connolly:** À propos, bien que cela ne soit pas relié à l'autre discussion, j'aimerais savoir qui paie pour l'assurance pour le prêt? Est-ce l'emprunteur?

**M. Frieser:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** Cela fait-il partie du coût de l'hypothèque?

**M. Frieser:** C'est cela.

**Le sénateur Connolly:** En résumé, toutefois, je crois que ce que vous essayez de nous dire c'est que vous n'êtes pas banquier, mais que vous travaillez dans le domaine des prêts hypothécaires et que vous vous intéressez aux entrepreneurs, aux promoteurs immobilier et à ce genre d'exploitants, et que plus il y a d'argent disponible, mieux se porte cette industrie.

**Le sénateur Barrow:** S'ils ne prêtent pas d'argent.

**Le sénateur Connolly:** Veuillez m'excuser. Ils parlent au nom des entrepreneurs en construction.

**Le sénateur Barrow:** Les entrepreneurs en construction.

**Le sénateur Connolly:** Les entrepreneurs et les promoteurs immobiliers. Je suis navré si c'est ce que j'ai dit.

**M. Frieser:** En fait, notre groupe est un groupe avisé qui représente des intérêts particuliers. Le consommateur n'a pas de groupes de pression à sa disposition; c'est pourquoi nous parlons au nom de ceux qui cherchent de l'argent pour acheter une maison. Comme je l'ai déjà dit, nous représentons un groupe bien particulier, tout en nous intéressant aussi au domaine de la construction.

**Le sénateur Walker:** Que voulez-vous dire par «avisé»? Ce terme semble bien choisi.

**M. Frieser:** Je veux dire que nous avons un intérêt particulier parce que nous représentons l'industrie de l'habitation, mais les intérêts du consommateur nous tiennent aussi à cœur et nous travaillons très fort pour offrir un bon produit à un prix raisonnable.

**Le président:** J'aimerais suggérer aux sénateurs Walker et Connolly que vous choisissiez un ou plusieurs témoins qui, à



[Text]

the witnesses who appear before us who you could say were not actuated by some amount of self-interest.

**Senator Connolly:** Not very many.

**Mr. David W. Scott, Q.C., Adviser to the Committee:** None.

**Senator Walker:** Anyway, it is a good word.

**The Chairman:** Are there any other questions? In this connection, it may influence your questioning if I tell you that the trust companies are now proposing to appear before this committee on Tuesday afternoon of next week.

**Mr. Scott:** From the point of view of HUDAC, is there any practical difference between direct lending by the banks within a limit or no limit and lending through subsidiaries, which I think was one of the questions Senator Connolly asked? From the point of view of the borrower or builder, does it make any practical difference?

**Mr. Frieser:** It appears that the bank subsidiaries operate in a different fashion, and are handled very often by different boards of directors. I cannot speak, of course, for the banks, other than from our point of view as builders. They are two separate entities, and we treat them as such. Many times you can get lending from a bank as a builder or consumer, but you cannot get lending from one of their subsidiaries, or vice versa, so they are treated separately in our eyes.

**Senator Connolly:** Amazing. That is the first time we have heard that, I think Mr. Chairman.

**Mr. Scott:** When you say you cannot get lending through the subsidiary, what would the considerations be on the basis of which a loan application might be turned down by a subsidiary, but accepted by the bank, directly?

**Mr. Frieser:** Well, again, as I say, we are treating them differently. Often, when a builder, for example, deals with a bank for his lines of credit, he will be able, because they know and understand him, to develop mortgage money from the same source; whereas to go to one of the subsidiaries would be like dealing with a new company; they may well turn him down and say, "Look; deal with somebody you are banking with, because they know the whole story."

**Senator Connolly:** Would it not all have begun in the same office? Isn't the work of mortgage lending that is done in a branch of a bank, whether it is on behalf of the bank directly or through a subsidiary, done in the same place by the same people? You may have a different board, but I am talking about the people who actually process the loan.

**The Chairman:** Senator Connolly, I do not think you can assume that the bank and its subsidiary operate out of the same office.

[Traduction]

vos avis, ne paieraient pas poussés par un certain intérêt personnel.

**Le sénateur Connolly:** Je crains qu'il n'y en ait pas beaucoup.

**M. David W. Scott, c.r., Conseiller du Comité:** Aucun.

**Le sénateur Walker:** Quoi qu'il en soit, c'est un terme bien choisi.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? À ce propos, j'influencerai peut-être l'orientation de vos questions en vous disant que les compagnies fiduciaires envisagent de comparaître devant le présent Comité mardi prochain, dans l'après-midi.

**M. Scott:** Du point de vue de l'HCHACH, y a-t-il une différence pratique entre les prêts directs que consentent les banques limités ou non, et les prêts que consentent les filiales, ce qui est, je pense, une des questions qu'a posées le sénateur Connolly? Y a-t-il une différence pratique du point de vue de l'emprunteur ou du constructeur?

**M. Frieser:** Il semble que les filiales de la banque fonctionnent d'une façon différente; il arrive souvent qu'elles soient dirigées par des conseils d'administration différents. Je ne puis évidemment pas parler au nom des banques, mais seulement au nom de l'industrie de la construction. Il s'agit de deux entités distinctes qui doivent être considérées comme telle. Il arrive souvent que l'on puisse obtenir un prêt d'une banque en tant que constructeur ou consommateur, mais que ce ne soit pas possible d'une de ses filiales, ou vice-versa, donc à notre avis il faut les considérer séparément.

**Le sénateur Connolly:** Cela m'étonne. Je crois que c'est la première fois que nous entendons dire cela, monsieur le président.

**M. Scott:** Lorsque vous dites que vous ne pouvez obtenir un prêt par l'intermédiaire d'une filiale, quels sont les motifs invoqués par celle-ci pour refuser la demande de prêt, lorsque ce même prêt peut être obtenu directement de la banque?

**M. Frieser:** Je répète que nous les considérons de façon différente. Il arrive souvent qu'un constructeur, par exemple, qui traite avec une banque pour obtenir du crédit, puisse étant donné que la banque le connaît et est au courant de ses affaires, obtenir d'elle un prêt hypothécaire, tandis que, s'il s'adressait à une des filiales, ce serait comme s'il traitait avec une nouvelle société; elle pourrait fort bien lui refuser le prêt en disant: «Adressez-vous à votre banque qui connaît bien toutes vos affaires.»

**Le sénateur Connolly:** Cela ne relève-t-il pas du même bureau? Les demandes de prêts hypothécaires ne sont-elles pas traitées par les mêmes personnes dans un même service, qu'elles proviennent directement de la banque ou d'une de ses filiales? Il peut y avoir un conseil d'administration différent mais je veux parler des personnes qui s'occupent des prêts.

**Le président:** Sénateur Connolly, je ne pense pas que l'on puisse présumer que la banque et ses filiales fonctionnent à partir d'un même bureau.



[Text]

**Senator Connolly:** Well, we have heard some evidence to the effect that that did happen. I do not know how to put my finger on it, but it did come up. Perhaps this witness knows definitely. When you are dealing with a subsidiary, can you go to the branch office of the bank?

**Mr. Frieser:** You can. In many cases, however, you do not.

**Senator Connolly:** They have a different office?

**Mr. Frieser:** In some cases the subsidiary will operate through a broker.

**Mr. Scott:** So, when you talk about the availability of credit, on the one hand, to the bank, and the lack of its availability through the subsidiary, on the other, you are really talking about a situation where a borrower, a builder, goes to the subsidiary cold, where he has no banking relationship with the bank. He may be unsuccessful in that situation; whereas, if he were dealing either directly through his own bank, or directly through his own banker's mortgage lending subsidiary, he might do better. Is that what you are saying?

**Mr. Frieser:** I am saying there is a difference.

**Mr. Scott:** But you are not suggesting that if you were doing business with the Royal Bank, and you went to the Royal Bank's mortgage lending subsidiary, you might be unsuccessful; whereas you might be successful if you went to the bank. You are talking about long-standing relationships, in effect.

**Senator Molson:** Did we not have evidence at one time that, in effect, what happened was that in the smaller centres the bank branch very often handled a transaction, but in the major centres they would deal with it differently, because they were closer to the subsidiary? Did that not emerge?

**The Chairman:** I thought so.

**Senator Connolly:** I think so. I know it was something like that.

**The Chairman:** I should point out that there was evidence—and we do have some copies of prospectuses in this connection—to the effect that subsidiaries finance in the marketplace and issue securities. If you look at the rates you will find that they are pretty much, in their financing, what the current rates are for the money they raise, and when they borrow from the bank they pay the prime rate. There is evidence on that.

**Senator Connolly:** Can you tell me, Mr. Frieser, whether there is, apart altogether from the question of the level of interest rates, ample money available in the economy for mortgages?

**Mr. Frieser:** Senator Connolly, at this time there is, and one of the reasons we believe there is is that there is a flow from quite a few sources—life companies, trust companies, banks subsidiaries of banks, and so on; so at this moment in time there is mortgage money available. A number of years ago that was not the case, and that is why we are here, supporting

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Nous avons entendu des témoignages en ce sens. Je ne sais pas comment les retrouver mais le cas s'est présenté. Peut-être le témoin le sait-il de façon sûre. Lorsqu'on traite avec une filiale, peut-on s'adresser à une succursale de la banque?

**M. Frieser:** Oui, c'est possible. Cependant, dans de nombreux cas on ne le fait pas.

**Le sénateur Connolly:** Il y a un bureau différent?

**M. Frieser:** Dans certains cas, les opérations de la filiale se font par l'intermédiaire d'un courtier.

**M. Scott:** Donc, lorsque vous parlez d'un côté de la disponibilité de crédit auprès de la banque et d'un autre côté de l'impossibilité de l'obtenir par l'intermédiaire de la filiale, vous parlez en réalité d'une situation où l'emprunteur ou le constructeur s'adresse à la filiale, lorsqu'il n'a aucun lien avec la banque. Il peut se heurter à un refus dans ce cas, tandis que, s'il s'adressait directement à sa propre banque, ou à une filiale de celle-ci pour un prêt hypothécaire, il pourrait réussir. Est-ce ce que vous avez dit?

**M. Frieser:** Je dis qu'il existe une différence.

**M. Scott:** Mais vous n'avez pas dit que si vous traitiez avec la banque Royale, et si vous vous adressiez au bureau de prêts hypothécaires de cette même banque, il vous serait impossible d'obtenir le prêt; tandis que si vous vous adressez directement à la banque vous pourriez l'obtenir. Vous invoquez en fait une certaine continuité des rapports.

**Le sénateur Molson:** N'y a-t-il pas eu à un moment donné un témoignage à cet effet, disant que, dans des centres plus petits, la succursale de la banque s'occupe très souvent de ce genre de transactions mais que dans les grands centres c'est différent, parce que l'on est situé plus près de la filiale? Ce cas ne s'est-il pas présenté?

**Le président:** Je le pense.

**Le sénateur Connolly:** Je le pense aussi. Je sais qu'il s'agissait d'un cas semblable.

**Le président:** Je dois dire que des témoignages—et nous avons de la documentation à ce sujet—sont venus confirmer que les filiales procédaient au financement sur le marché et émettaient des valeurs mobilisées. Si vous regardez les taux, vous verrez qu'ils sont à peu près les mêmes que les taux courants pour l'argent qu'elles obtiennent, et lorsqu'elles empruntent de la banque elles paient le taux préférentiel. Il y a eu des témoignages à cet effet.

**Le sénateur Connolly:** Pouvez-vous me dire, M. Frieser, sans tenir compte des taux d'intérêt, s'il y a suffisamment d'argent disponible dans l'économie pour les prêts hypothécaires?

**M. Frieser:** Sénateur Connolly, il y en a actuellement, et à notre avis, une des raisons pour lesquelles nous le croyons, c'est qu'il y a un afflux de fonds de plusieurs sources—compagnies d'assurance-vie, compagnies de fiducie, banques, filiales des banques, etc.; donc, il y a des fonds disponibles actuellement pour les prêts hypothécaires. Ce n'était pas le cas il y a

[Text]

the idea of allowing the free market forces to work so as to allow the maximum range of possibilities.

The banking system, Senator Connolly, is structured in such a way that banks are present in various small areas of the country. There is always a branch of a bank somewhere. Our association, and our people, are grass roots. We are out there in the boondocks and in the big cities, and we believe that through the banking system many people are able to obtain mortgage loans at their local level where people understand their requirements, and so on. The banking possibility does provide this opportunity for them, and this closeness.

**The Chairman:** Any other questions?

Mr. Springer, Do you have anything to add?

**Mr. Klaus Springer, First Vice-President, Housing and Urban Development Association of Canada:** I can only underline what Mr. Frieser has said, Mr. Chairman, namely, that mortgage funds are as important to us as two-by-fours and plywood. We need it in order to be able to market and deliver the product.

**The Chairman:** And, of course, I expect there is a definite correlation between building a house and mortgage money being available.

**Mr. Springer:** Certainly. We need that as an essential tool.

**The Chairman:** Mr. Bernard, have you anything to add?

**Mr. Bernard:** Mr. Chairman, I would like to reply to Senator McIlraith, who zeroed in on our ability to represent future prospective home purchasers. I think that that was well done at that point, but perhaps we should have broadened our explanation to say that future home purchasers require a supply of mortgage funds. Many of the representations we have made have been based upon the idea of the necessity to enable more purchasers to get into the market.

**Senator McIlraith:** I understood the point; it was the language I was questioning.

**Senator Walker:** He was just having a little fun.

What is the overall percentage of the money you borrow from the banks?

**Mr. Frieser:** Excuse me, senator—the amount as related to the total?

**Senator Walker:** Yes. The percentage, if you have it at your fingertips.

**Mr. Frieser:** I do not have the figures worked out in a percentage fashion, but the chartered banks, if I understand your question correctly, loan about \$5½ billion out of \$17 billion total lending in the mortgage field. That is purely the chartered banks, and not their subsidiaries. The subsidiaries, as we understand it, account for another, approximately, \$3.4

[Traduction]

quelques années, et c'est la raison pour laquelle nous sommes ici: appuyer l'idée d'un marché libre afin de permettre le maximum de possibilités.

Le système bancaire, sénateur Connolly, est structuré de façon telle que les banques sont actuellement situées dans un grand nombre de petites régions du pays. Il y a toujours une succursale de banque quelque part. Notre association et nos membres sont en contact étroit avec la population. Nous sommes présents dans les régions éloignées comme dans les grandes villes et nous croyons que, par ce système, un grand nombre de personnes pourront obtenir des prêts hypothécaires dans leur propre localité où on connaît leurs besoins, et ainsi de suite. Le système bancaire leur fournit cette possibilité de même que cette proximité.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

M. Springer, aimeriez-vous ajouter autre chose?

**M. Klaus Springer, premier vice-président, Association canadienne de l'habitation et du développement urbain:** J'aimerais simplement insister sur ce qu'a dit M. Frieser, monsieur le président, à savoir que les fonds pour les prêts hypothécaires sont aussi importants pour nous que les deux par quatre et le contre-plaqué. Nous en avons besoin pour mettre nos produits sur le marché et les livrer.

**Le président:** Et, évidemment, je suppose qu'il existe une corrélation bien établie entre la construction d'une maison et la disponibilité d'un prêt hypothécaire.

**M. Springer:** Certainement. Nous en avons besoin comme d'un outil essentiel.

**Le président:** M. Bernard, aimeriez-vous ajouter quelque chose?

**M. Bernard:** Monsieur le président, j'aimerais répondre au sénateur McIlraith qui s'est penché sur notre aptitude à représenter les futurs acheteurs de maisons. À mon avis il l'a très bien fait, mais peut-être devrions-nous préciser et dire que les futurs acheteurs ont besoin de prêts hypothécaires. Un grand nombre des doléances que nous avons présentées sont fondées sur la nécessité de permettre à un plus grand nombre d'acheteurs d'entrer sur le marché.

**Le sénateur McIlraith:** Je comprends; c'est la façon dont cela a été dit que j'ai constatée.

**Le sénateur Walker:** Ce n'était qu'une plaisanterie.

Quel est, dans l'ensemble, le pourcentage des sommes que vous empruntez des banques?

**M. Frieser:** Excusez-moi, sénateur. Est-ce le montant par rapport au total?

**Le sénateur Walker:** Oui. Le pourcentage, si vous le connaissez.

**M. Frieser:** Je n'ai pas les chiffres en ce qui concerne le pourcentage, mais les banques à charte, si je comprends bien votre question, prêtent environ \$5½ milliards sur \$17 milliards, montant global des prêts hypothécaires. Il s'agit uniquement des banques à charte, et non de leurs filiales. Les filiales, si je comprends bien, prêtent environ en plus \$3.4 milliards, associés à d'autres prêts, ceci à l'exclusion des sociétés de fiducie.

[Text]

billion, associated with some other lending. Not the trust companies.

**The Chairman:** If there are no other questions, I will say thank you very much for coming and making your presentation. We will soon be considering it.

**Mr. Frieser:** Thank you very much, Mr. Chairman and honourable senators.

The Committee meeting continued *in camera*.

[Traduction]

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions, je vais vous remercier d'avoir comparu et d'avoir présenté votre mémoire. Nous l'étudierons sous peu.

**M. Frieser:** Je vous remercie, monsieur le président et honorables sénateurs.

La séance du comité se poursuit à *huis clos*.















*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Cœur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Cœur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*Housing and Urban Development Association of Canada*  
*(HUDAC):*

Mr. George Frieser, President;  
Mr. Klaus Springer, 1st Vice-President;  
Mr. B. J. Bernard, Executive Vice-President.

*Association canadienne de l'habitation et du développement*  
*urbain (HCHACH):*

M. George Frieser, président;  
M. Klaus Springer, 1<sup>er</sup> vice-président;  
M. B. J. Bernard, vice-président exécutif.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, June 17, 1980

Issue No. 11

**Sixth Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-6,  
"Banks and Banking Law Revision Act, 1980"

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mardi 17 juin 1980

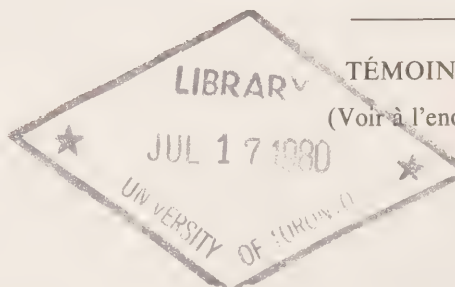
Fascicule n° 11

**Sixième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-6,  
«Loi de 1980 remaniant la législation bancaire»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
April 29, 1980.

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-6, intituled: “An  
Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings  
Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the  
Canadian Payments Association and to amend other Acts  
in consequence thereof”, in advance of the said Bill  
coming before the Senate, or any matter relating thereto;  
and

That the papers and evidence received and taken on the  
subject in the three preceding sessions be referred to the  
Committee.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 avril 1980.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-6, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat; et

Que les témoignages entendus et les documents recueillis sur le sujet au cours des trois sessions précédentes soient déferés au comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 17, 1980  
(14)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-6—"Banks and Banking Law Revision Act, 1980".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Flynn, Hays, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) and Walker. (16)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff: Mr. John F. Lewis.

*Witnesses:*

*Trust Companies Association of Canada:*

Mr. K. A. White, Chairman, President and Chief Executive Officer, Royal Trust Company of Canada;

Mr. W. H. Sommerville, President and Chief Executive Officer, Victoria and Grey Trust;

Mr. W. W. Potter, Executive Vice-President.

Following the opening statement, the Committee proceeded to the examination of the witnesses assisted therein by Mr. Lewis.

At 4:30 p.m., the Committee adjourned until 9:30 a.m., Thursday, June 19, 1980.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 17 JUIN 1980  
(14)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-6, «Loi de 1980 remaniant la législation bancaire».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Flynn, Hays, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) et Walker. (16)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif: M. John F. Lewis.

*Témoins:*

*Association des compagnies de fiducie du Canada:*

M. K. A. White, président du conseil d'administration, président et directeur général, Société Trust Royal du Canada;

M. W. H. Sommerville, président et directeur général, Victoria and Grey Trust;

M. W. W. Potter, vice-président exécutif.

Après la déclaration préliminaire, le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide de M. Lewis.

A 16 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 19 juin 1980, à 9 h 30.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 17, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to study the subject matter of Bill C-6, to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other acts in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us today the Trust Companies Association of Canada. Immediately on my right is Mr. K. A. White, Chairman, President and Chief Executive Officer of the Royal Trust Company of Canada. Immediately on his right is Mr. W. H. Sommerville, President and Chief Executive Officer of Victoria and Grey Trust Company. Immediately on Mr. Sommerville's right is Mr. W. W. Potter, the Executive Vice-President of the Trust Companies Association of Canada.

I understand that Mr. White is going to make an opening statement.

**Mr. K. A. White, Chairman, President and Chief Executive Officer, Royal Trust Company of Canada:** Mr. Chairman and honourable senators, it is gratifying to be given another valuable chance to speak to this body on a matter of great importance to the trust companies. We found ourselves in the unusual position of being affected indirectly by an act that does not govern us in the first instance. I guess that is what engendered our defensive position in the very first days, about three years ago.

For the first time I feel able to say to you that I represent the whole of the trust industry. As you know, we had some people who had the idea that they would like to become a bank and sought powers to become a bank in the Bank Act. I believe one of the proposed sections in the bill permits that, under certain conditions. Since three years ago they have changed their mind and now avow that they do not wish to become a bank. However, they are looking for other special powers in an act respecting federal trust companies. While they went through all of this we had some problems in the association in maintaining unanimity. Today we come representing the whole Trust Companies Association. We are here to talk about two points. It is balance; it is like a typical balance-wheel. We want to speak about two points.

While coming here yesterday I was contemplating what we should be trying to do, and it is to inform this body. I have prepared a piece of paper which is not exactly my idea of a work of art, but I have put down quickly the thoughts that occurred to me in looking over the proceedings of this body, as reported in *Hansard*, at the time the representative of the Canadian Bankers Association was here speaking to you a short while ago. I found something like eleven points with which I would take issue, as not informing you properly because they were either inaccurate or he was ill-informed.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 17 juin 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier le projet de loi C-6, remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

**L'honorable sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous allons entendre aujourd'hui les témoignages de l'Association des compagnies de fiducie du Canada. Les témoins sont les suivants: M. K. A. White, président et directeur général du Trust Royal du Canada; M. W. H. Sommerville, président et directeur général de la *Victoria and Grey Trust Company*; M. W. W. Potter, vice-président de l'Association des compagnies de fiducie du Canada.

M. White fera une déclaration préliminaire.

**M. K. A. White, président et directeur général, Trust Royal du Canada:** Monsieur le président et honorables sénateurs, je suis très heureux d'avoir une fois de plus l'occasion d'être parmi vous pour discuter d'un sujet qui tient à cœur aux compagnies de fiducie. Nous sommes dans une position inhabituelle: en effet, nous sommes touchés par une loi qui ne nous vise pas. Je crois que c'est cette situation inhabituelle qui a engendré, à l'origine, notre prise de position défensive, il y a environ trois ans.

Pour la première fois, je me sens en mesure de vous dire que je représente toutes les compagnies de fiducie. Comme vous le savez, certaines compagnies membres caressaient l'idée de devenir une banque et cherchaient, dans la Loi sur les banques, l'autorisation de le faire. Je crois qu'un des articles du projet de loi le permet, sous certaines conditions. Depuis trois ans, ces compagnies ont changé d'avis et admettent maintenant qu'elles ne veulent pas s'incorporer en banque. Cependant, elles cherchent dans la Loi des autorisations spéciales pour ce qui est des compagnies nationales de fiducie. Pendant ce temps, l'Association a eu des difficultés à maintenir l'unanimité au sein des membres. Nous sommes ici aujourd'hui et nous représentons tous les membres de l'Association des compagnies de fiducie. Nous sommes ici pour discuter de deux sujets qui peuvent s'équilibrer.

En venant à Ottawa hier, je pensais à ce que je dois essayer de faire, c'est-à-dire informer le Comité. J'ai rédigé un petit mémoire, ce n'est pas tout à fait de la grande littérature, mais j'ai quand même jeté sur papier les pensées qui me sont venues en lisant les délibérations du Comité lorsque le représentant de l'Association canadienne des banquiers est venu témoigner il y a quelque temps. J'ai relevé quelque onze points dont j'aimerais vous parler, car à mon avis, vous n'avez pas été bien renseignés.

[Text]

I do not think there is any point in taking you through this memo step by step, and I should apologize for its condition, but a copy of it has been made available to the committee clerk so that it can be reproduced.

In many instances, you were poorly informed about the mortgage business of trust companies, particularly having to do with such things as delinquencies, defaults, and things of that nature. I think it would be boring to go through what is in this memo item by item, but, as I said, it will be made available to the committee.

Having disposed of Mr. MacIntosh, I hope, I should like to state that there are two other points—

**Senator Connolly:** Could you highlight those points?

**Mr. White:** I will go through some of them.

He speaks about banks operating under constraints with their mortgage subsidiaries and mortgage lending. He does not point out that the bank, of course, funds that mortgage subsidiary. Whatever may be the ratio of capital to mortgage investment they may make, the banks are particularly well fixed to fund them from their own capital accounts, whereas trust companies or loan companies have to go to the public for their funds.

**The Chairman:** Just a minute, Mr. White. Several banks supplied us with their prospectuses in connection with raising money in the marketplace. They supplied us with them to indicate that they raised funds for mortgage lending by subsidiaries either in the marketplace or from the bank itself at the prime rate.

**Mr. White:** I would not argue with that. They cannot do it only by borrowing. They must have equity, and the equity must be provided by the owner, and they own the whole enterprise.

**The Chairman:** I expect that they make a capital investment in the subsidiary.

**Mr. White:** If we had to add to our equity, we would have to go to the marketplace. I was speaking of equity.

**The Chairman:** Because you have been in the business some time, do you mean to say that you have issued all the capital you are prepared to issue?

**Mr. White:** If we issue capital, we have to be able to earn on that capital enough money to run our companies.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. White:** If a bank funds a subsidiary, the bank can sustain whatever ratio is required for the business in terms of equity when they are wholly-owned subsidiaries, and they are in direct competition with the trust companies which have to go to the public for the funds.

These are small points, perhaps, but here is another one on the amount banks approved for mortgages from the time they started lending money in 1967. At page 3:28 of the committee proceedings, he said that in 1979, the banks had mortgage loans approval of \$5.2 billion, whereas trust and mortgage loan companies had approvals of \$7.2 billion. However, what he

[Traduction]

Je ne crois pas qu'il y ait lieu de reprendre ce mémoire point par point, et je tiens à m'excuser auprès des membres du comité de son état, mais j'en ai remis une copie au greffier du comité afin qu'il puisse le faire reproduire.

Dans de nombreux cas, vous avez été mal renseignés quant aux opérations de prêts hypothécaires des compagnies de fiducie, notamment pour ce qui est des paiements en souffrance ou en retard. A mon avis, il serait ennuyant de reprendre ce mémoire point par point mais, comme je l'ai dit, il vous sera distribué.

Voilà, j'espère, pour ce qui est de M. MacIntosh; j'aimerais maintenant vous parler de deux autres questions.

**Le sénateur Connolly:** Oui, pourriez-vous nous dire lesquelles?

**M. White:** Je vais vous parler de quelques-unes d'entre elles.

M. MacIntosh dit que les banques ont les mains liées pour l'exploitation de leurs filiales de prêts hypothécaires. Il ne souligne pas, bien sûr, que la banque subventionne la filiale de prêts hypothécaires. Quel que soit le rapport du capital aux placements hypothécaires, les banques sont particulièrement bien placées pour subventionner leurs filiales à même leur capital-actions, tandis que les compagnies de fiducie ou de prêts dépendent du public pour leurs fonds.

**Le président:** Un instant, Monsieur White. Plusieurs banques nous ont dit comment elles entendaient recueillir de l'argent sur le marché. Elles nous ont donné ce renseignement pour nous montrer qu'elles recueillent des fonds pour leurs filiales de prêts hypothécaires, soit sur le marché ou alors de la banque qui prête au taux d'intérêt préférentiel.

**M. White:** Je n'en doute pas. Elles ne peuvent pas le faire seulement en empruntant. Elles doivent avoir leurs fonds propres, qui sont fournis par le propriétaire, et elles sont propriétaires de toute l'entreprise.

**Le président:** Je suppose qu'elles investissent du capital dans la filiale.

**M. White:** Si nous devons accroître nos fonds propres, nous devrions aller sur la place publique. Je parlais de nos fonds propres.

**Le président:** Vous êtes en affaires depuis quelque temps, voulez-vous dire que vous avez prêté tout le capital que vous pouvez?

**M. White:** Si nous prêtons notre capital, nous devons être en mesure de tirer de ce prêt suffisamment d'argent pour exploiter nos compagnies.

**Le président:** Vous avez raison.

**M. White:** Si une banque subventionne une filiale, elle peut maintenir sa filiale quel que soit le rapport exigé pour ce qui est de ses fonds propres, si la filiale lui appartient dans sa totalité et elles sont en concurrence directe avec les compagnies de fiducie qui doivent aller sur la place publique pour se procurer des fonds.

Ce sont des questions peut-être secondaires, mais j'aimerais attirer votre attention sur une autre; le montant que les banques ont approuvé pour les prêts hypothécaires depuis qu'elles ont commencé à prêter de l'argent en 1967. A la page 3:28 des délibérations du comité, M. MacIntosh dit qu'en 1979, les banques avaient approuvé des prêts hypothécaires



[Text]

does not seem to appreciate, and what he did not mention to you, is that the mortgage loan company subsidiaries of some banks—for example, Kinross—are included as loan companies and not as banks in this total. He goes on to question the mortgage portfolios of credit unions and how they have grown. The mortgage loans of credit unions are not included in the institutional market statistics and should not be brought into the argument.

He states that banks have not squeezed trust and loan companies out of the business because in 1967, the trust companies provided \$841 million in loans, out of a market of \$2.1 billion. He said that last year they did \$7.2 billion worth. I might note that what he did not say was that the market last year was \$16 billion. So, that brings up the relativity of \$841 million to \$2.1 billion, and \$7.2 billion to \$16 billion. He mentions that they went from zero to \$5.2 billion, but I think most of you will recall that the banks were dragged screaming into the mortgage market.

**The Chairman:** Was that in 1967?

**Mr. White:** Yes.

**The Chairman:** When the life companies elected to go more into commercial loans?

**Mr. White:** Exactly.

**Senator Walker:** Could you slow down? These are important statements that you are making.

**The Chairman:** Mr. White is just being a little oratorical.

**Mr. White:** Do you want me simply to highlight—

**Senator Walker:** Do what you like, but we would like to understand you.

**Senator Connolly:** What page of the memo were you referring to?

**Mr. White:** I was dealing with the testimony given to this body on May 15. the testimony I have been dealing with starts at page 3:27.

**Senator Connolly:** We did not have the memo before us when you started, so we were confused as to the point you were making.

**Mr. White:** I thought it might be better if I did not get into the details.

**Senator Connolly:** That is all right.

**Senator Walker:** The only thing we have from you is the document beginning with "Thank you, Mr. Chairman." Whether you say that at the end is another question!

**Mr. White:** It would be safer at the end.

**Senator Walker:** Yes, and we will all join in.

[Traduction]

d'une valeur de 5.2 milliards de dollars alors que les compagnies de fiducie et de prêts hypothécaires avaient approuvé des prêts de même nature pour une valeur de 7.2 milliards de dollars. Cependant, il n'a pas semblé s'en rendre compte et il ne vous en a pas parlé, c'est que ces filiales de prêts hypothécaires de certaines banques, par exemple la Kinross, figurent autant que compagnies de prêts et non en tant que banques dans ce calcul. Il continue en remettant en question les portefeuilles hypothécaires des caisses de crédit et leur croissance. Les prêts hypothécaires des caisses de crédit ne figurent pas aux statistiques du marché bancaire et ne devraient pas faire l'objet de discussions.

Il déclare que les banques n'ont pas volé les prêts aux compagnies de fiducie et de prêts parce que, en 1967, les sociétés de fiducie ont prêté 841 millions de dollars d'un marché total de 2.1 milliards de dollars. Il a ajouté que l'année dernière, ces compagnies ont prêté pour 7.2 milliards de dollars. Il n'a pas daigné dire que l'année dernière, le marché valait 16 milliards de dollars. Ainsi, le rapport est passé de 841 millions de dollars sur 2.1 milliards de dollars à 7.2 milliards de dollars sur 16 milliards de dollars. Il a souligné que les banques sont passées de zéro à 5.2 milliards de dollars, mais je crois que la majorité d'entre vous se rappelleront que les banques sont entrées sur le marché hypothécaire à leur corps défendant.

**Le président:** Était-ce en 1967?

**M. White:** Oui.

**Le président:** Lorsque les compagnies d'assurance-vie ont choisi de s'orienter davantage vers les prêts commerciaux?

**M. White:** Exactement.

**Le sénateur Walker:** Pourriez-vous aller moins vite? Vous faites là une déclaration importante.

**Le président:** M. White cultive quelque peu l'art oratoire.

**M. White:** Voulez-vous simplement que je précise...

**Le sénateur Walker:** Faites comme vous voudrez, mais nous aimerions vous comprendre.

**Le sénateur Connolly:** A quelle page du mémoire faisiez-vous allusion?

**M. White:** Je parlais du témoignage devant votre Comité le 15 mai. Il commence à la page 3:27.

**Le sénateur Connolly:** Nous ne disposions pas du mémoire au début de votre intervention, si bien que nous n'avons pu suivre votre raisonnement.

**M. White:** Peut-être serait-il préférable que je n'entre pas dans les détails.

**Le sénateur Connolly:** C'est parfait.

**Le sénateur Walker:** La seule intervention de vous que nous ayons commencée par: «Merci, monsieur le président». Reste à savoir si vous dites cela à la fin.

**M. White:** Ce serait préférable.

**Le sénateur Walker:** Oui, nous en convenons.



[Text]

**Mr. White:** As I told you, I am not proud of this as a piece of material, but it does state the facts.

**Senator Walker:** What page are you on?

**Mr. White:** I am on page 3 of the memo. I have been dealing with the question of capital, and I was talking about information that had been provided to you. I have spoken about the credit unions. They are not included in the institutional market statistics for mortgages. I spoke about the number of mortgages placed by the industry compared with banks, and the fact that Mr. MacIntosh failed to point out to you that, while we had a volume of \$7.2 billion last year, it was out of a market which had grown to \$16 billion.

For 1979 he gives a figure of \$18.9 billion of mortgages outstanding. Life companies had \$15.7 billion, and the loan and trust companies \$34.4 billion. This is to give you the idea that they were great numbers, but, again, the mortgage subsidiaries of the banks were not included. They are included as loan companies.

**The Chairman:** I have some figures, Mr. White. Is this going to be a battle of statistics?

**Mr. White:** I hope not.

**The Chairman:** You will recall that in our report on Bill C-15 we dealt with this situation and the comparative position in the market of banks, trust companies, life companies and others. Our figures only went up to and including 1977. Those were the figures available at the time. We now have the figures for 1978 and 1979. I have here the figures for the banks, including mortgage affiliates, for 1978. The figure is \$18.757 billion. For 1979 it is \$23.127 billion. How close are they to your figures?

**Senator Connolly:** I have a figure of \$18.9 billion.

**The Chairman:** I meant the figures that he has for the banks, including the mortgage affiliates. Do you have them?

**Mr. White:** We have a 1979 figure, as I understand it, of bank mortgage outstandings as being \$18.9 billion.

**Senator Connolly:** That is the figure I have too, Mr. Chairman.

**Mr. White:** That might not include affiliates.

**The Chairman:** I am telling you now what the figures are.

**Mr. White:** Thank you.

**The Chairman:** For trust companies and mortgage companies, including bank affiliates, I have a figure, for 1978, of \$21.424 billion. Does that agree with your figure?

**Mr. White:** No, the figure I have for 1979 is \$34 billion.

[Traduction]

**M. White:** Comme je vous l'ai dit, je ne suis pas fier de ce document, mais tout ce qu'il contient est vrai.

**Le sénateur Walker:** A quelle page êtes-vous?

**M. White:** J'en suis à la page 3 du mémoire. J'ai évoqué la question des capitaux, et j'étais en train de vous parler des renseignements qui vous ont été fournis. J'ai parlé de caisses de crédit qui ne sont pas comptabilisées dans les statistiques sur le marché hypothécaire. J'ai parlé du nombre des hypothèques placées par notre secteur par rapport à celles des banques, et ce que ne vous a pas dit M. MacIntosh, c'est que nous avons atteint l'année dernière, un volume de \$7,2 milliards, mais que l'ensemble du marché avait alors atteint un total de \$16 milliards.

Pour 1979, il avance le chiffre de \$18,9 milliards d'hypothèques en cours. Les compagnies d'assurance-vie atteignaient un total de \$15,7 milliards et les compagnies de prêts et de fiducie, \$34,4 milliards. Vous aurez ainsi une idée de l'importance des chiffres, mais encore une fois, les filiales des banques qui pratiquent les prêts hypothécaires n'y sont pas incluses. Elles sont comptabilisées en tant que compagnies de prêts.

**Le président:** Moi aussi, j'ai des chiffres, monsieur White. Allons-nous engager un duel de statistiques?

**M. White:** Je ne le souhaite pas.

**Le président:** Comme vous vous en souvenez, nous avons évoqué cette situation dans notre rapport sur le bill C-15, ainsi que les situations respectives des banques, des compagnies de fiducie, des compagnies d'assurance-vie et des autres sur le marché. Nos chiffres s'arrêtaient à 1977 inclusivement. A l'époque, c'étaient les seuls chiffres disponibles. Nous connaissons maintenant les chiffres pour 1978 et 1979. J'ai ici les chiffres correspondants aux banques, y compris leurs filiales pratiquant les prêts hypothécaires; elles ont atteint \$18,757 milliards en 1978 et \$23,127 milliards en 1979. Est-ce que cela correspond à vos chiffres?

**Le sénateur Connolly:** J'ai un chiffre de \$18,9 milliards.

**Le président:** Je voulais parler des chiffres de M. White pour les banques, y compris les filiales pratiquant les prêts hypothécaires. Avez-vous ce chiffre, monsieur White?

**M. White:** Notre document indique pour 1979 un total de \$18,9 milliards d'hypothèques bancaires en cours.

**Le sénateur Connolly:** C'est également le chiffre dont je dispose, monsieur le président.

**M. White:** Il se pourrait que les filiales n'y soient pas incluses.

**Le président:** Je vais vous dire à quoi correspondent ces chiffres.

**M. White:** Merci.

**Le président:** Pour les compagnies de fiducie et les compagnies hypothécaires, y compris les filiales des banques, j'ai pour 1978 un total de \$21,424 milliards. Êtes-vous d'accord avec ce chiffre?

**M. White:** Non, le chiffre que j'ai pour 1979 est de \$34 milliards.

[Text]

**The Chairman:** For 1979 I have \$24.737 billion.

**Mr. White:** Excluding bank affiliates?

**The Chairman:** Excluding bank affiliates.

**Mr. White:** That would be close.

**Senator Connolly:** No, it is not close. There is some confusion here, Mr. Chairman, because I understood Mr. White to say that the 1979 total for trust and mortgage companies, excluding bank affiliates, was \$34 billion, whereas your figure is \$24 billion.

**Mr. White:** I included bank affiliates, senator.

**The Chairman:** For 1979, trust and mortgage companies, excluding bank affiliates, \$24.737 billion.

**Mr. White:** The figure of \$34 billion for trust and loan companies would include bank affiliates. I think we are in the same ball park.

**Senator Walker:** You have explained it perfectly.

**Mr. White:** I was about to deal with Mr. MacIntosh's comment to the effect that the problem "will not be solved by putting us out of the mortgage business." He referred to the negative or flat yield on the mortgage portfolios of banks and trust companies being similar. That is interesting. The banks, with a small mortgage portfolio in the early days relative to their total assets, were not concerned about the matching of liabilities and assets as to term because they had an abundance of zero cost savings to work on. It is only in the past few years that the aggregate fixed rate assets have exceeded fixed rate deposits for banks. If they are to reduce their sensitivity, they will have to substantially increase the amount of their one to five-year guaranteed investment certificate term type deposits.

**Senator Cook:** What are "zero cost savings"?

**Mr. White:** Until recently, bank chequing accounts did not bear an interest rate. The banks are now moving toward paying interest rates on chequing accounts. Traditionally, chequing or commercial accounts with banks did not earn interest, as a result of which one's balance was free to the bank to use.

**Senator Cook:** And those funds could be used by the banks to invest in mortgages?

**Mr. White:** They used those funds in whichever way they wished, because they are not restricted in the way we are. When we get a term deposit, we have to convert it into a mortgage.

**The Chairman:** We might as well face that issue now, Mr. White. Bill C-6 proposes that banks, through subsidiaries, may loan without being subject to any restriction on the amount. In other words, the 10 per cent limitation does not apply to the banks in their subsidiary operations. However, those subsidiaries must be incorporated in a way in which they are subject to

[Traduction]

**Le président:** Pour 1979, j'ai un total de \$24,737 milliards.

**M. White:** A l'exclusion des filiales de banques?

**Le président:** Oui.

**M. White:** Nos chiffres doivent être à peu près identiques.

**Le sénateur Connolly:** Non, il ne le sont pas. Il doit y avoir une confusion, monsieur le président, car j'ai entendu M. White dire que le total de 1979 pour les compagnies de fiducie et les compagnies hypothécaires, à l'exclusion des filiales de banques, était de \$34 milliards, alors que votre chiffre est de \$24 milliards.

**M. White:** Mon total comprend les filiales des banques, sénateur.

**Le président:** Pour 1979, le total atteint par les compagnies de fiducie et les compagnies hypothécaires, à l'exclusion des filiales de banques, était de \$24,737 milliards.

**M. White:** Le chiffre de \$34 milliards pour les compagnies de fiducie et les compagnies de prêt comprend les filiales des banques. Nous sommes donc sur la même longueur d'onde.

**Le sénateur Walker:** Votre explication est excellente.

**M. White:** J'évoquais la remarque de M. MacIntosh selon laquelle on ne pourra résoudre le problème en écartant des activités hypothécaires le secteur qu'il représente. Il parlait des situations semblables des banques et des compagnies de fiducie en ce qui concerne le rendement négatif ou nul des portefeuilles hypothécaires. C'est intéressant. Autrefois, les banques, dont le portefeuille hypothécaire était peu important par rapport à leur actif total, ne se préoccupaient pas de faire correspondre leur actif et leur passif à terme, car elles pouvaient miser sur une importante épargne qui ne leur coûtait rien. Ce n'est que depuis quelques années que le total des prêts à taux fixe a dépassé le total des dépôts à taux fixe dans les banques. Si celles-ci veulent diminuer leur risque, elles devront augmenter considérablement la masse de leurs dépôts de un à cinq ans garantis par un certificat de placement.

**Le sénateur Cook:** Quelles sont les épargnes qui ne coûtent rien?

**M. White:** Jusqu'à une date récente, les comptes de chèques ne rapportaient aucun intérêt. Les banques ont maintenant tendance à accorder un intérêt sur les comptes de chèque. Par le passé, les comptes de chèques ou comptes commerciaux ouverts dans les banques ne rapportaient pas d'intérêt, de sorte que ces dernières pouvaient investir les soldes.

**Le sénateur Cook:** Et les banques pouvaient disposer de ces fonds pour investir dans des hypothèques?

**M. White:** Elles en disposaient selon leur volonté parce qu'elles ne sont pas soumises aux mêmes restrictions que nous. Lorsque nous acceptons un dépôt à terme, nous devons le convertir en hypothèque.

**Le président:** Nous pourrions aborder cette question dès maintenant, monsieur White. Le bill C-6 propose que les banques soient autorisées à consentir, par l'entremise de filiales, des prêts aux montants illimités. En d'autres termes, la limite des 10 p. 100 ne s'applique pas aux opérations de filiales de banques. Toutefois, ces filiales doivent être constituées de



[Text]

all of the conditions of the legislation governing trust and loan companies. That being so, would you indicate to me why it is that that unlimited right on the part of the banks for indirect lending does not create a sort equality in the competition?

**Mr. White:** It would be an equality if the bank itself were not in the mortgage business.

**The Chairman:** No, that was not my question.

**Mr. White:** I know what you question is, Mr. Chairman. What I am saying is that the bank owns a subsidiary and it is doing indirectly, through that subsidiary, what the Bank Act says it cannot do directly. We are talking now about the kind of asset that a bank may have and the amount of that asset. If the banks are allowed to have a limitless number of mortgages in their bank portfolio, we might be concerned, but you have said 10 per cent—or someone has.

**The Chairman:** Let's not play around with words, Mr. White. What I said was that since 1967 there has been a 10 per cent limitation on the amount of residential mortgage lending which banks may do. Bill C-6 proposes the same limitation as is in the 1967 Bank Act. However, it does give a plus, and that plus is that, through subsidiaries, the banks are not subject to that 10 per cent limitation. In other words, the banks, indirectly through subsidiaries, have unlimited lending—limited only, I suppose, by judgment and common sense. Is there anything wrong with that statement?

**Mr. White:** There is nothing wrong with the statement. While you might say that that is true, it has to be related to the 10 per cent portfolio of the bank. Realizing that the subsidiary is wholly owned by the bank, one might feel that the banks are being given an unfair advantage, because if the bank is able to run that subsidiary without going to the public for funds, other than to borrow in the marketplace...

**The Chairman:** My question to you, Mr. White—and you can answer it or not answer it, as you wish...

**Mr. White:** I am trying to understand so that I can answer it fairly, which I shall be pleased to do.

**The Chairman:** There is a limitation on the bank's subsidiary; that is, it must be subject to the same conditions as if it had been incorporated under the legislation governing trust and loan companies, with the result that, so far as the operations of a bank's subsidiary and of a trust company in that field are concerned, they both have to meet the same conditions.

**Mr. White:** Yes, but a bank's subsidiary has to have capital, and the ratio multiple of times capital they may borrow and therefore lend on mortgages is controlled by the same body as controls may of our members, that being the federal Registrar of Trust and Loan Corporations.

The equity capital that the bank puts into its subsidiary determines the size of the subsidiary, and the bank can put as

[Traduction]

façon à être assujetties à toutes les dispositions des lois régissant les sociétés de prêts et de fiducie. Cela dit, pourriez-vous m'expliquer pourquoi ce droit illimité qu'ont les banques de consentir indirectement des prêts ne crée pas un certain équilibre au plan de la concurrence?

**M. White:** Il y aurait équilibre si la banque elle-même ne s'occupait pas en même temps d'hypothèques.

**Le président:** Ce n'était pas le sens de la question.

**M. White:** J'en connais le sens, monsieur le président. Je dis simplement que la banque, par l'entremise d'une filiale, fait indirectement ce que la Loi sur les banques lui interdit de faire directement. Nous parlons maintenant du genre d'actif qu'une banque peut posséder et du montant de cet actif. Si les banques étaient autorisées à avoir dans leur portefeuille un nombre illimité d'hypothèques, nous pourrions nous en inquiéter, mais vous-mêmes ou quelqu'un d'autre a parlé d'une limite de 10 p. 100.

**Le président:** Ne jouons pas sur les mots, monsieur White. J'ai dit que depuis 1967, une limite de 10 p. 100 était imposée quant au nombre de prêts hypothécaires résidentiels que les banques peuvent consentir. Le bill C-6 propose les mêmes limites que celles que comporte la Loi de 1967 sur les banques. Toutefois, il accorde aux banques un avantage additionnel puisque par l'intermédiaire de leurs filiales, elles ne sont plus assujetties à cette limite des 10 p. 100. En d'autres termes, les banques peuvent indirectement, par l'entremise de leurs filiales, consentir un nombre de prêts qui n'est limité que par le jugement et le bon sens. Êtes-vous d'accord avec cette affirmation?

**M. White:** Entièrement d'accord. Même si nous ne la contestons pas, nous devons reconnaître que cette limite est rattachée aux 10 p. 100 du portefeuille de la banque. Étant donné que la filiale appartient en totalité à la banque, on pourrait prétendre que cette dernière jouit d'un avantage injuste car si elle peut administrer cette filiale sans devoir solliciter des fonds du public ou emprunter sur le marché...

**Le président:** La question que je vous pose, monsieur White, et vous pouvez y répondre si vous le voulez...

**M. White:** J'essaie de la comprendre pour pouvoir fournir une réponse satisfaisante, ce que je suis disposé à faire.

**Le président:** La filiale de la banque est assujettie à une limite; elle doit respecter les mêmes conditions que si elle était constituée aux termes de la loi régissant les sociétés de prêts et de fiducie; une filiale de banque et une société de fiducie sont donc assujetties aux mêmes conditions dans ce domaine.

**M. White:** Oui, mais une filiale de banque doit disposer de capitaux et ces sommes, parfois très élevées, qu'elles peuvent emprunter et par la suite prêter sur hypothèques sont régies par le même organisme qui a la haute main sur une grande partie de nos membres, à savoir le Registraire fédéral des sociétés de fiducie et de prêts.

Le capital d'actions que la banque confie à sa filiale détermine l'importance des opérations de cette dernière et le mon-



[Text]

much into its subsidiary as it wishes, with the result that it can extend, indirectly, its mortgage portfolio. Assuming the bank itself held no mortgages at all, it could, simply by an infusion of capital into its subsidiary, invest hundreds of millions of dollars in mortgages, and the banks in fact do so.

The point I am trying to make is that if a bank is going to be responsible for a portfolio of mortgages, surely that portion which happens to be in a wholly-owned subsidiary should not be excluded. Why should it?

**Senator Connolly:** Perhaps the answer to that, Mr. White, is that the extra money is needed in the mortgage market. This is a problem that has been before this committee from the beginning.

If I may take just a moment on this point, Mr. Chairman, in 1967 the banks were not in the mortgage field at all. They were then allowed in to the extent of 10 per cent of their deposit and debenture liabilities. This committee thought at the time that that was the extent of the incursion. However, we learned through the hearings on Bill C-6 and its predecessor bills that in fact they could, with order-in-council authority, incorporate these subsidiaries, with no limit on the lending that could be done through those subsidiaries.

Looking at the figures that were developed for our report, which is attached to *Hansard* of Thursday, March 15, 1979, we see that the increase in the loans made by banks, including mortgage affiliates, went from \$954 million in 1967 to \$14.896 billion in 1977. Mind you, the trust companies came up a bit, too, increasing from \$3.8 billion to \$18.7 billion over the same period. However, the percentage increase of the trust companies was much less. The trust companies' share of this field in fact fell from 46.7 per cent in 1967 to 44.6 per cent in 1977, while the banks, starting from zero in 1967, reached 35 per cent by 1977.

The question we have asked ourselves—and we need some help on this—is whether that big increase by the banks in the extent of their occupation of the personal mortgage field, of the private mortgage requirements in the country, indicates that there was a need for that kind of money to keep the housing industry going, to keep up the demand for housing. That is what we have to know about.

**Mr. White:** Largeley in the area you are speaking of and during the period you are speaking of, the greatest increase in housing for people who needed housing, and to serve the public generally, was in the field of CMHC housing, where the banks excelled and in fact did most of their mortgage lending in the earlier years.

I think I am right that in 1967 the NHA proportion of their loans was in the order of 86 or 87 per cent. That declined, until today they are in the area of 55 per cent. By and large, our companies have dealt more than they have—and, of course,

[Traduction]

tant qui peut être ainsi confié est illimité, de sorte que la banque peut gonfler indirectement son portefeuille d'hypothèques. En supposant que la banque elle-même ne dispose d'aucune hypothèque, elle pourrait, en insufflant des capitaux à sa filiale, investir des centaines de millions de dollars sous forme d'hypothèques, et les banques ne se gênent pas pour le faire.

Je tente de démontrer que si une banque est responsable d'un portefeuille d'hypothèques, la proportion de ce portefeuille qui est confiée à une filiale qui lui appartient en entier ne devrait pas être exclue. Pourquoi devrait-elle l'être?

**Le sénateur Connolly:** La réponse à cette question, monsieur White, est peut-être que le marché hypothécaire a besoin de ces sommes additionnelles. C'est un problème auquel le Comité est confronté depuis le début.

Si je pouvais m'attarder quelque peu sur ce point, monsieur le président, je préciserais qu'en 1967, les banques étaient absentes du secteur hypothécaire. Elles furent ensuite autorisées à consentir des prêts hypothécaires jusqu'à concurrence de 10 p. 100 de leurs dépôts et de leurs dettes sous forme d'obligations. A cette époque, le Comité croyait que leur incursion dans ce domaine se limiterait à ces proportions. Toutefois, nous avons appris par les témoignages portant sur le bill C-6 et ses prédécesseurs que les banques pouvaient, par voie de décrets, constituer ces filiales et, par leur entremise, consentir des prêts illimités.

En consultant les chiffres qui ont été compilés pour notre rapport qui est joint au *hansard* du jeudi 15 mars 1979, nous constatons que le montant des prêts consentis par les banques, et notamment par l'entremise de leurs filiales du secteur hypothécaire, est passé de \$954 millions en 1967 à \$14,896 milliards en 1977. Comme vous pouvez vous en douter, les sociétés de fiducie ont également eu leur part du gâteau et pour la même période, leurs prêts sont passés de \$3,8 milliards à \$18,7 milliards. Toutefois, l'augmentation procentuelle pour les sociétés de fiducie a été beaucoup moins marquée. La proportion des prêts détenus par les sociétés de fiducie est passée de 46,7 p. 100 à 44,6 p. 100 en 1977, alors que les banques, qui étaient absentes de ce marché en 1967, en détenaient 35 p. 100 dix ans plus tard.

En fait, nous cherchons à savoir, et nous avons besoin d'aide pour y arriver, si la forte augmentation de l'importance du rôle des banques dans le domaine des hypothèques résidentielles, des besoins d'hypothèques privées au pays, signifie qu'il fallait que ce type de liquidités soit offert pour que l'industrie du logement se maintienne. C'est ce que nous devons savoir.

**M. White:** Dans le domaine en question, pour la période dont vous parlez, la plus forte augmentation en matière de logement, en ce qui concerne les gens qui devaient se procurer une habitation et le public en général, a été enregistrée essentiellement par la SCHL, grâce à laquelle les banques ont initialement effectué la plupart de leurs prêts hypothécaires.

Je crois qu'il est juste de dire qu'en 1967, la proportion des prêts qu'elles ont consentis sous le régime de la Loi nationale sur l'habitation était de l'ordre de 86 ou 87 p. 100. Il y a eu baisse et cette proportion se situe maintenant aux environs de

**[Text]**

they have emphasized that—in the field of housing other than NHA. In 1967 I think our proportion would have been 15 per cent, whereas our share of the market has changed, because of the caisses populaires, credit unions and a number of other factors, so that our proportion today might be 35 per cent. I cannot say exactly; it would be a guess.

Some companies, and my own in particular, have very little. We may have 1½ per cent in National Housing Act mortgages. That is because the banks took the blocks of mortgages that were available. They placed a heavy emphasis on CMHC.

**Senator Cook:** The 10 per cent limit did not apply to those mortgages, did it?

**Mr. White:** No.

**Senator Cook:** Those mortgages were over and above the 10 per cent limit.

**Mr. White:** That is right.

**Senator Cook:** They could take what they wanted.

**Mr. White:** That is right.

**Senator Connolly:** That is an important point.

**Mr. White:** That is where the banks specialized.

**Senator Connolly:** That does not apply now, does it?

**Mr. White:** Well, the mortgage market has changed and, in fact, if you look at it from an historical stand point for a moment, today's mortgage market is vastly different from the mortgage market of 1979, the year from which you were quoting your figures.

**Senator Connolly:** Are the NHA mortgages still in being?

**Mr. White:** They are still there and are available for low-cost housing, which has to rely on insured mortgages. Those mortgages have moved from being 90 or 95 per cent insured to perhaps 100 per cent insured. Today it is 100 per cent insured.

If I may digress for a moment, there was a question as to our record in defaults and delinquencies. If you have a 100 per cent insured mortgage, how can you lose money? The point was made that there was something wrong about our delinquency percentages, which is not in fact correct; but the banks' record in mortgages would be no better than ours. If you have a 100 per cent insured mortgage, it is pretty hard to lose money.

**Senator Buckwold:** Why did you give up your share of NHA mortgages? Why did you get out of the NHA mortgages?

**[Traduction]**

55 p. 100. Dans l'ensemble, nos sociétés ont opéré principalement et, bien entendu, elles l'ont souligné, sur le marché des hypothèques non consenties sous le régime de la Loi nationale sur l'habitation. En 1967, je pense que notre part était de 15 p. 100, mais elle a changé après l'apparition des caisses populaires et de crédit et en raison d'un certain nombre d'autres facteurs, au point de se situer aujourd'hui aux environs de 35 p. 100. Je ne peux préciser davantage à moins de faire des suppositions.

Certaines sociétés, la mienne en particulier, ne possèdent qu'une très faible part. Nous pouvons avoir 1½ p. 100 des hypothèques consenties sous le régime de la Loi nationale sur l'habitation. Cela est dû au fait que les banques ont pris les tranches d'hypothèques qui étaient disponibles. Elles ont concentré leurs efforts sur la SCHL.

**Le sénateur Cook:** La limite des 10 p. 100 ne s'appliquait pas à ces hypothèques, n'est-ce pas?

**M. White:** Non.

**Le sénateur Cook:** Le montant de ces hypothèques débordait donc la limite des 10 p. 100.

**M. White:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Les banques pouvaient prendre ce qu'elles voulaient.

**M. White:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** C'est là un point important.

**M. White:** C'est là que les banques se sont spécialisées.

**Le sénateur Connolly:** Cela ne s'applique plus aujourd'hui, n'est-ce pas?

**M. White:** Le marché des hypothèques a changé et, en fait, si vous l'examinez un instant du point de vue historique, vous verrez que le marché actuel des hypothèques diffère grandement de celui de 1979, année pour laquelle vous avez cité des chiffres.

**Le sénateur Connolly:** Y a-t-il toujours des hypothèques consenties sous le régime de la Loi nationale sur l'habitation?

**M. White:** Oui, notamment en ce qui concerne les habitations à coût modique, pour lesquelles il faut obtenir des hypothèques assurées. L'assurance contractée pour ces hypothèques est passée de 90 ou 95 p. 100 de la valeur de l'hypothèque à 100 p. 100 ou presque. Aujourd'hui, la couverture de l'assurance correspond à la valeur intégrale de l'hypothèque.

Si je puis m'écarter un instant du sujet, une question a été posée relativement à nos statistiques de non-exécution des obligations et de non-paiement. Si vous avez une hypothèque assurée à 100 p. 100, comment pouvez-vous perdre de l'argent? On a fait valoir que nos pourcentages de non-paiements traduisaient une anomalie, ce qui, en fait, n'est pas exact. Les statistiques des banques dans le domaine des hypothèques ne seraient guère plus reluisantes. Si vous avez une hypothèque assurée à 100 p. 100, il est bien difficile de perdre de l'argent.

**Le sénateur Buckwold:** Pourquoi avez-vous abandonné votre part des hypothèques consenties sous le régime de la Loi nationale sur l'habitation?



[Text]

**Mr. White:** We did not get out because we never got in. That is a period of 25 years we are talking about.

**Senator Buckwold:** Well, this was 1967.

**Mr. White:** NHA mortgages have been going for all of that time.

**Senator Buckwold:** Did the banks handle them before 1967?

**Mr. White:** No, they couldn't.

**Senator Buckwold:** But you did.

**Mr. White:** As an industry, yes. Some companies in the industry were rather heavy on them. I could name a company, but I will not do that because I should not. I hope you will forgive me if I do not. That company put out NHA mortgages at 6 per cent in large volume only to find that the interest rate cycle switched on them, as it has done recently. That company nearly went to the wall. They had too many NHA mortgages at a low rate of 6 per cent, and the money market was costing them 8, 9, 10 per cent. You can have too much of a good thing, even if it is insured by the Government of Canada, because it may not suit your portfolio.

**The Chairman:** Senator Connolly, if you look at Appendix D to our report, you will see a section there entitled "Percentage Share of Residential Mortgage Holdings of Selected Lenders."

**Senator Connolly:** Yes.

**The Chairman:** Under that they deal with banks, trust and mortgage companies, Quebec savings banks, and CMHC.

**Senator Connolly:** Yes. I just quoted from that for Mr. White.

**The Chairman:** Yes. But what I wanted to point out was that the banks went from a figure of 11.6 per cent in 1967 to 35.4 per cent in 1977; the trust and mortgage companies went from 46.7 per cent in 1967 to 44.6 per cent in 1977. That means that there was a shrinkage of approximately 2 per cent.

**Mr. White:** In terms of our share of the market.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. White:** Right.

**Senator Connolly:** But not in absolute terms; there was no shrinkage in absolute terms.

**Mr. White:** No, sir, the market grew. I mentioned earlier, sir, that the market grew.

**The Chairman:** Well, on the point that the market grew, the CMHC, which in 1967 had 38.8 per cent of the market, in 1977 had 18.4 per cent. In other words, much of the shrinkage was that the Central Mortgage and Housing Corporation did not do as much business.

[Traduction]

**M. White:** Nous ne l'avons pas abandonnée; nous n'avons simplement jamais œuvré dans ce secteur. Nous parlons d'une période qui remonte à 25 ans.

**Le sénateur Buckwold:** C'était en 1967.

**M. White:** Des hypothèques ont été consenties sous le régime de la Loi nationale sur l'habitation pendant tout ce temps.

**Le sénateur Buckwold:** Les banques s'en occupaient-elles avant 1967?

**M. White:** Non, elles n'étaient pas autorisées à le faire.

**Le sénateur Buckwold:** Mais vous vous en êtes occupés.

**M. White:** Oui, en tant qu'industrie. Certaines sociétés ont d'ailleurs été sévères à leur égard. Je pourrais en nommer une, mais je m'abstiendrai. Il ne convient pas de le faire. J'espère que vous me pardonneriez. Cette société avait offert à 6 p. 100 un grand nombre d'hypothèques sous le régime de la Loi nationale sur l'habitation, mais les taux d'intérêt ont ensuite fluctué de la même façon qu'ils l'ont fait récemment, si bien que la société en question a presque été acculée à la faillite. Elle avait consenti trop d'hypothèques de ce genre au faible taux de 6 p. 100, tandis que le loyer de l'argent qu'elle devait verser se situait à 8, 9 et 10 p. 100. Il ne faut pas chercher à projeter outre mesure d'un avantage, même s'il est assuré par le gouvernement du Canada, car cela il peut ne pas convenir au portefeuille dont on dispose.

**Le président:** Sénateur Connolly, si vous examinez l'appendice D de notre rapport, vous y verrez un chapitre intitulé *Percentage Share of Residential Mortgage Holdings of Selected Lenders*.

**Le sénateur Connolly:** En effet.

**Le président:** On y explique que ces prêteurs traitent avec les banques, les sociétés de fiducie et de prêts hypothécaires, les banques d'épargne du Québec et la SCHL.

**Le sénateur Connolly:** Oui. Je viens d'en tirer une citation pour M. White.

**Le président:** En effet. Mais moi, je veux faire valoir que les banques ont porté leur part du marché de 11.6 p. 100 en 1967 à 35.4 p. 100 en 1977 et que pour les sociétés de fiducie et de prêts hypothécaires, ces taux sont passés de 46.7 p. 100 à 44.6 p. 100 au cours de la même période. Il y a donc eu une baisse d'environ 2 p. 100 dans le second cas.

**M. White:** En ce qui concerne notre part du marché.

**Le président:** Oui.

**M. White:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** Il n'y a pourtant pas eu de baisse en termes absolus.

**M. White:** Non monsieur, le marché a pris de l'expansion, je l'ai déjà mentionné.

**Le président:** Sans ce rapport, la SCHL, qui possédait 38.8 p. 100 du marché en 1967, n'en détenait plus que 18.4 p. 100 en 1977. En d'autres termes, une grande partie de la baisse est due au fait que la Société centrale d'hypothèques et de logement n'a pas réalisé autant d'affaires.



[Text]

**Mr. White:** That's right.

**The Chairman:** Obviously, if we were to look at the life figures, we would see that the life figures in residential mortgages were down.

**Mr. White:** Well, they departed; they left the market.

**The Chairman:** Therefore there was the opportunity to move in and you more or less had your own way, is that right?

**Mr. White:** Right.

**Senator Connolly:** Perhaps Mr. White will correct me if I am wrong, but I think there was another reason for the change in the participation in this work by the financial companies, and that was that in that period, too, the life insurance companies largely got out of the housing mortgage field; is that not so?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. White:** That is right.

**Senator Cook:** Can someone tell me why the life insurance companies got out of that field?

**The Chairman:** The reason we were given at the time was that they looked to the commercial lending market as a better vehicle for them.

**Senator Connolly:** I wanted to find out, however, if it was a fact that they did withdraw from that field.

**Mr. White:** Clearly, they did. I would not want to even try to judge why they decided that, except that they went into commercial lending where they could get an equity participation in many buildings. That was at the time of the building boom. It was a more rewarding kind of investment for the life companies. I think they were right.

**Senator Connolly:** For my purposes, the reason does not matter. My main concern is looking at the figures, and, reverting to my original question, the fact is that the banks did come into the residential mortgage field from nothing in 1967 to \$14.8 billion in 1977, and they went from zero per cent in 1967 to 35 per cent in 1977.

In absolute terms the trust companies' participation was \$3.8 billion in 1967, and it was \$18.7 billion in 1977. The fact is that in terms of percentage the trust companies started out with 46.7 per cent of the residential mortgage business in 1967, and then fell to 44.6 per cent in 1977 because the banks occupied so much more of the area.

I ask again, Mr. White, does that not seem to indicate that the money that banks had to supply in the field of residential mortgages in this country was a requirement of the market?

**Mr. White:** If you are saying that we could not have done it without the banks, then I cannot accept it. If you are saying—

[Traduction]

**M. White:** C'est exact.

**Le président:** Il est évident que si nous examinons les statistiques des compagnies d'assurance-vie, nous verrions que celles-ci ont enregistré une baisse des affaires au chapitre des hypothèques résidentielles.

**M. White:** Elles sont parties, elles ont quitté le marché.

**Le président:** Il était en conséquence possible d'y rentrer et vous avez plus ou moins agi à votre guise, n'est-ce pas?

**M. White:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** Peut-être M. White me reprendra-t-il si je me trompe, mais je pense qu'une autre raison peut expliquer le changement qu'il y a eu relativement à la participation des sociétés financières, et c'est en fait que pendant cette période, les compagnies d'assurance-vie ont également largement abandonné le domaine des hypothèques résidentielles; n'est-ce pas exact?

**Le président:** Oui.

**M. White:** C'est juste.

**Le sénateur Cook:** Quelqu'un peut-il me dire pourquoi les compagnies d'assurance-vie ont abandonné ce domaine?

**Le président:** On nous a expliqué à l'époque qu'elles croyaient que le marché des prêts commerciaux leur conviendrait mieux.

**Le sénateur Connolly:** Je voulais savoir si elles s'étaient effectivement retirées de ce secteur.

**M. White:** Il n'y a pas de doute qu'elles se sont retirées de ce marché. Je n'essaierai même pas de savoir pourquoi elles l'ont fait; sans doute ont-elles préféré les prêts commerciaux, parce qu'ils leur permettaient d'obtenir une participation financière dans un grand nombre d'immeubles. C'était au moment où la construction a connu un essor considérable. Ces investissements étaient très rentables pour les compagnies d'assurance-vie. A mon avis, elles ont eu raison de le faire.

**Le sénateur Connolly:** Pour moi, ce n'est pas la raison qui compte. Ma principale préoccupation concerne les chiffres et, pour revenir à ma question première, le fait est que les banques, lorsqu'elles ont commencé à investir dans les hypothèques résidentielles, sont parties de zéro en 1967 pour aboutir à \$14.8 milliards en 1977, et elles sont parties de zéro pour cent en 1967 pour atteindre 35% en 1977.

En termes absolus, la participation des compagnies fiduciaires est passée de \$3.8 milliards en 1967 à \$18.7 milliards en 1977. Le fait demeure qu'en termes de pourcentage, les compagnies fiduciaires débuté dans ce domaine en 1967 avec 46.7% du volume des hypothèques résidentielles et ce sont retrouvées avec seulement à 44.6% du marché en 1977, parce que les banques en occupaient alors une plus grande part.

Je pose à nouveau la question, monsieur White, ces faits ne semblent-ils pas démontrer que les sommes investies par les banques dans le secteur des hypothèques résidentielles, dans notre pays, représentaient une nécessité pour ce marché?

**M. White:** Si vous dites que nous n'aurions pas pu le faire sans les banques, alors je ne puis l'accepter. Si vous dites...

[Text]

**Senator Connolly:** Who is "we"?

**Mr. White:** The trust companies *per se*—the group.

**Senator Connolly:** You could have done it yourself, you think?

**Mr. White:** Yes. If you are saying, however, that the banks chose to put that into mortgages and found it a rewarding investment, then that is their selection; they were able to do it and they did it, and I have no quarrel with it.

**Senator Cook:** Are the National Housing Act mortgages insured?

**Mr. White:** One hundred per cent.

**Senator Cook:** So before the National Housing Act, the money that the trust industry put out in mortgages was not insured?

**Mr. White:** Not insured. Only recently did we have privately insured lending.

**Senator Cook:** Then the National Housing Act came along and mortgages were insured; and the banks rushed in and took a large portion of it.

**Mr. White:** We had the choice to take what we wished ourselves.

**Senator Cook:** It does not make heroes of them.

**Mr. White:** I said that they were dragged screaming. I was being facetious; but they did not look on it as a desirable investment, and here's why. They have no restriction on the kind of investment they may make with their deposits in general, and they could choose a mortgage portfolio or not choose a mortgage portfolio. They could lend to a textile company or not lend to a textile company. Their criterion is: What is the return? If the return was high on an NHA or any other kind of mortgage, they would take it for investment.

**Senator Cook:** But we are comparing apples and oranges if we compare mortgages after the National Housing Act and mortgages before the act. Before the National Housing Act mortgages were put out and the lender took a certain amount of risk, unless he was very astute. After the National Housing Act, the lender took very little risk.

**Mr. White:** The only risk was that it took a long time to get your money back.

**Senator Connolly:** Really, in this discussion, the question of NHA mortgages does not enter into it. It is a question of whether, on ordinary conventional residential mortgages, the banks should be in this field, either directly or indirectly, to the extent that they are. What I am saying, Mr. White—and I am not arguing against the trust companies; I am trying to get a point clear—is that it seems to me that, given market conditions as they are, the banks were able to occupy a very large percentage of that field probably because—well, I don't

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Qui est «nous»?

**M. White:** Les compagnies fiduciaires elles-mêmes—le groupe.

**Le sénateur Connolly:** Vous auriez pu le faire vous-même, n'est-ce pas?

**M. White:** Oui. Si vous dites cependant que les banques ont décidé d'investir dans les hypothèques et ont trouvé l'investissement rentable, alors il s'agit de leur propre choix; elles pouvaient le faire et elles l'ont fait, et je ne discute pas ce fait.

**Le sénateur Cook:** Les hypothèques, aux termes de la Loi nationale sur l'habitation, sont-elles assurées?

**M. White:** Oui, à cent pour cent.

**Le sénateur Cook:** Donc, avant l'entrée en vigueur de la Loi nationale sur l'habitation, les sommes qu'investissaient les compagnies fiduciaires dans les hypothèques n'étaient pas assurées?

**M. White:** Non, elles ne l'étaient pas. Ce n'est que tout récemment que le secteur privé assure ces prêts.

**Le sénateur Cook:** Puis, lorsque la Loi nationale sur l'habitation est entrée en vigueur, les hypothèques ont été assurées; les banques se sont précipitées et ont pris une large part de ce marché.

**M. White:** Nous avons aussi ce choix.

**Le sénateur Cook:** Cela n'en fait pas des héros.

**M. White:** J'ai dit qu'elles y avaient été entraînée malgré elles. Je plaisantais; mais en réalité, elles ne considéraient pas ce marché comme un investissement souhaitable et voici pourquoi: il n'existait aucune restriction sur les investissements que les banques pouvaient faire avec leur dépôts en général et elles avaient le choix d'investir ou non dans les hypothèques. Elles auraient pu prêter ou non à une compagnie de textile. Leur seul critère était la rentabilité. Si les recettes étaient élevées sur un prêt accordé aux termes de la Loi nationale sur l'habitation ou tout autre genre d'hypothèque, elles s'y intéressaient.

**Le sénateur Cook:** Mais nous comparons ici des pommes et des oranges, ni nous comparons les hypothèques avant et après l'entrée en vigueur de la Loi nationale sur l'habitation. Avant l'adoption de cette loi, les hypothèques représentaient un certain risque pour le prêteur, à moins que celui-ci n'ait été très astucieux. Après l'adoption de la loi, les risques avaient beaucoup diminué.

**M. White:** Le seul inconvénient, c'est qu'il fallait énormément de temps pour recouvrer l'argent prêté.

**Le sénateur Connolly:** En réalité, la question des hypothèques accordées aux termes de la Loi nationale sur l'habitation ne s'applique pas à cette discussion. Il s'agit de savoir si les banques devraient être engagées dans la mesure où elles le sont, dans le secteur des hypothèques résidentielles conventionnelles, que ce soit directement ou indirectement. Ce que je dis, monsieur White—et je ne suis pas contre les compagnies fiduciaires, j'essaie simplement de préciser un point—c'est qu'il me semble qu'étant donné les conditions du marché, les



[Text]

know; I should ask you: Was it because they provided such competition that you could not meet it, in the trust company group, or was it simply because the great volume of money that was required for housing in this country could only be supplied through the banks and the trust companies, and any other agency that was available? That is my problem.

**Mr. White:** In the period of which you are speaking—during the period 1967-77; that was the term period you used—there was a tremendous demand for mortgage money in the housing market in Canada, and for other kinds of mortgages; they did supply a need. They should be permitted to be in the mortgage business—I am not so concerned about that—but it should be on a fair and equitable basis.

There is another side to this thing that I have not touched on, but if I might do so for a moment: It is the supply of the money for mortgages that really is of great concern to the trust companies. The banks have this wide range of investments. We have been restricted. If we want to get our multiple from 10 to 20 times, or something of that kind, we must have three-quarters of our assets—deposit moneys assets—invested in either Government of Canada bonds or mortgages—or residential mortgages, incidentally, I am reminded. The banks, on the other hand, no such requirement; they could divert funds from whatever source and have no restrictions.

**The Chairman:** A bank subsidiary, under this bill, will be subject to the same restraint as that which you are talking about.

**Mr. White:** Yes—but can I carry this through, for a moment?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. White:** Because in terms of the source of deposit money, the banks are competing head on with the trust companies today, but are required to reserve against those term deposits. The bill proposes that they be relieved of those reserves, and the minute they are relieved of those reserves it is a difference of three-eighths of one per cent in a competitive rate and they can beat a trust company, for that particular deposit, across the board. Those funds of \$34.4 billion—trust and loan corporation funds—which were put out in 10 years—12 it is now—would be—

**The Chairman:** Mr. White, may I interject? I think it is appropriate, when you are pointing out this reserve on term deposits. You appreciate, of course, that the banks are subject to the provision of cash reserves, to which the trust companies are not subject.

**Mr. White:** We have a 20 per cent cash reserve that we have to maintain.

**The Chairman:** No, no; I am talking about a reserve which is based on the amount of demand deposits and notice deposits

[Traduction]

banques ont pu en occuper une très large part probablement parce que—eh bien, je ne sais pas; peut-être devrais-je vous le demander. Était-ce parce que leur concurrence était si forte, que le groupe des compagnies fiduciaires n'a pu la soutenir ou était-ce simplement parce que les énormes sommes d'argent requises pour le logement au Canada ne pouvaient être fournies que par les banques et les compagnies fiduciaires et tout autre organisme disponible? Voilà mon problème.

**M. White:** Au cours de la période dont vous parlez—de 1967 à 1977; c'est bien la période que vous avez mentionnée—il y a eu une très forte demande de prêts hypothécaires et autres genres d'hypothèques sur le marché du logement au Canada, elles ont répondu à un besoin. Elles devraient être autorisées à participer à ce marché. Ce n'est pas réellement ce qui me préoccupe; l'important c'est que cela se fasse sur une base juste et équitable.

Il y a cependant l'autre côté de la médaille dont je n'ai pas encore parlé, mais si vous me le permettez je vais le faire brièvement: il s'agit de la question des sommes d'argent disponibles pour les hypothèques, ce qui constitue en réalité une des grandes préoccupations des compagnies fiduciaires. Les banques possèdent une grande variété d'investissements, tandis qu'on nous a imposé des restrictions. Pour multiplier de dix à vingt fois, ou quelque chose du genre, il faut investir les trois-quarts de notre actif—de nos dépôts—doit dans des obligations du gouvernement du Canada ou dans des hypothèques résidentielles même. Par contre, les banques n'ont pas à répondre à de telles exigences; elles pourraient détourner des fonds de quelque source que ce soit sans aucune restriction.

**Le président:** Une filiale de banque, aux termes de ce projet de loi, serait assujettie à ces mêmes restrictions.

**M. White:** Oui—mais puis-je continuer un instant?

**Le président:** Oui.

**M. White:** Parce qu'en termes de fonds provenant des dépôts, les banques sont mieux placées actuellement que les compagnies fiduciaires, mais elles doivent avoir des réserves pour garantir ces dépôts à terme. Le projet de loi propose de les dégager de cette obligation et à partir du moment où elles le seront, il y aura une différence de trois-huitièmes de un pour cent dans le taux concurrentiel qui leur donnera l'avantage sur les compagnies fiduciaires, pour ces dépôts en particulier, partout au Canada. Ces fonds de \$34.4 milliards—fonds provenant des compagnies fiduciaires et de prêts—qui ont été prêtés en dix ans—il s'agit maintenant de 12 ans...

**Le président:** M. White, puis-je intervenir? A mon avis, il est opportun de souligner cette réserve garantissant les dépôts à terme. Vous savez évidemment qu'elle est obligatoire pour les banques mais quelles compagnies fiduciaires n'y sont pas assujetties.

**M. White:** Nous devons maintenir une réserve de liquidités de l'ordre de 20 p. 100.

**Le président:** Non, non; je parle de la réserve, calculée selon le montant des dépôts à vue et à court terme, et déposée à la



[Text]

which is paid to the Bank of Canada and in respect of which the banks receive no income. On your 20 per cent, do you receive any income?

**Mr. White:** Of course we do. I would like to have the opportunity that the banks have, that's all.

**The Chairman:** If you do not want to answer my question—

**Mr. White:** I'm not failing to answer your question at all. We, as trust companies, have been carefully controlled, and the 20 per cent reserve I speak of is just as severe on our operation as the banks' reserves are on their's.

**Senator Connolly:** How do you hold that reserve?

**Mr. White:** It has to be held depending upon the composition of your deposits. If it is under one year, it must be in money market securities—the average liability of your deposit fund. If it is a term deposit, you may put term deposits into mortgages; but of the total mortgage portfolio you would have to have 20 per cent in marketable securities, both Canadian and provincial.

**Senator Connolly:** So the answer to the chairman's question on that point is that this 20 per cent does earn income?

**The Chairman:** Yes, it does. May I give the committee this figure: As at May 31, 1980, the sum total of the demand deposits was \$17 billion-odd. The notice deposits amounted to \$103 billion, and the reserve, at 12 per cent and 4 per cent respectively, which was paid to the Bank of Canada, on which there is no interest earned, amounted to \$6,223,000,000.

You may say that Bill C-6 provides for a reduction in those two rates, the 12 per cent and the 4 per cent. It does: the 12 per cent comes down to 10 per cent; and the 4 per cent comes down to 3 per cent; but it takes three-and-a-half years before that reduction is phased in completely, and calculating the reduction does not start until—what is it?—a month after the bank bill becomes law. You tell me when that is going to be, and you are really a seer.

**Mr. W. H. Sommerville, President and Chief Executive Officer, Victoria and Grey Trust Company:** Next year.

**Mr. White:** Perhaps I have not made my point—

**Senator Connolly:** Mr. White, I think you have made quite a few points. But there was one point that you made the last time you were here. I have not forgotten it. I had forgotten most of the points made by the witnesses who were here, but I recall that you said that with regard to trust companies a fraction of a percentage point in the interest rate could make all the difference in the world between whether or not they were competitive.

**Mr. White:** That's right. It is a question of spread.

**Senator Connolly:** I take it you are coming back, really, to that point, and even though the banks get no income on the reserves, and even though you do get income on the security that you have to provide as a trust company when you earn money, that still does not equate you with the banks.

[Traduction]

Banque du Canada et sur laquelle les banques ne reçoivent aucun intérêt. Sur votre 20 p. 100, recevez-vous des intérêts?

**M. White:** Naturellement. J'aimerais avoir la même possibilité que les banques, c'est tout.

**Le président:** Vous ne voulez pas répondre à ma question...

**M. White:** Je ne suis pas du tout en train de l'éluder. En tant que compagnies fiduciaires, nous avons été assujetties à des contrôles très serrés, et la réserve de 20 p. 100 dont je parle s'applique aussi strictement à nos activités que les réserves imposées aux banques.

**Le sénateur Connolly:** Comment détenez-vous cette réserve?

**M. White:** Cela dépend de la composition des dépôts. S'ils sont inférieures à un an, la réserve doit être constituée de valeurs du marché monétaire—c'est la moyenne du passif du fonds de dépôt. S'il s'agit de dépôts à terme ils peuvent être consacrés à des hypothèques; mais 20 p. 100 de la totalité du portefeuille d'hypothèques doit être constitué de valeurs négociables, fédérales et provinciales.

**Le sénateur Connolly:** Donc, la réponse à la question du président sur ce point est que ces 20% rapportent un revenu, n'est-ce pas?

**Le président:** Oui, en effet. Permettez-moi de vous citer ces chiffres. Le 31 mai 1980, le total des dépôts à vue était d'environ \$17 milliards; celui des dépôts à court terme de \$103 milliards et la réserve, de 12 et de 4% respectivement payée à la Banque du Canada sans gain d'intérêt, s'élevait à \$6 223 000 000.

Le bill C-6 prévoit une diminution de ces deux pourcentages, de 12 et de 4%. En effet le premier tombe à 10% le second à 3%; mais cette réduction progressive ne se concrétise complètement qu'au bout de trois ans et demi et son calcul ne commence pas avant—laissez-moi y réfléchir—un mois après l'entrée en vigueur du projet de loi sur les banques et il faut vraiment être devin pour savoir quand cela se fera.

**M. W. H. Sommerville, président, directeur général, Victoria and Grey Trust Company:** L'an prochain.

**M. White:** Je n'ai peut-être pas tout à fait précisé ce que je voulais dire.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur White, je pense que vous avez précisé un certain nombre de choses. Mais je n'ai pas oublié ce que vous nous aviez dit la dernière fois que vous étiez parmi nous. La plupart des arguments des autres témoins m'échappent, mais je me souviens que vous aviez dit qu'une fraction de point de pourcentage du taux d'intérêt comptait énormément pour la compétitivité des compagnies fiduciaires.

**M. White:** C'est exact, ainsi que la question de l'écart.

**Le sénateur Connolly:** Vous semblez vouloir revenir sur l'idée que même si les banques ne touchent pas de revenu sur les réserves, alors que vous en gagnez sur la garantie que vous devez prévoir à titre de compagnie fiduciaire lorsque vous

[Text]

**The Chairman:** Senator Connolly, don't forget that the banks have to provide an additional secondary reserve, which is limited to treasury bills in substitution for cash; but when they substitute treasury bills, for instance, the banks get the income; so this is a sort of matching in regard to the 20 per cent. Whether it matches out or not, I don't know.

**Senator Connolly:** Mr. White will probably think that it does not.

**The Chairman:** But there is, as well, a secondary reserve.

**Mr. White:** Let us come to the fundamentals here. We are talking about a spread. You take money in with one hand and put it out with the other. That is what I am talking about. The trust companies' spread thirty years ago might have been 2½ percentage points between deposits and mortgages. The spread perhaps two years ago would be reduced to one or one-and-a-half per cent. I would say that the spread in many trust companies in the last six months might have been less than one per cent, probably three-quarters of one per cent. This is what we are talking about.

I do not think the bank's spread is reduced to that low level because they are not so restricted in their choices of investments. For example, if they don't like the mortgage market they go somewhere else, but we have to go to the mortgage market.

The banks also have a thing called a multiple. We have a multiple, too. The maximum we are permitted without a special appeal is up to 25 times. Most major companies are somewhere between 20 and 25 times a defined base capital. The banks have a multiple of 30 to 33 times. Their ability to use as much capital as a greater multiple is obviously demonstrated; so if they do have to freeze some reserves they have 30 times to work on.

Most companies own, for example—can work between 20 and 22 times. In the case of smaller companies it might be 15 or 18. It is hard to bring it into perspective.

**Senator Connolly:** Mr. White, you drive me more and more to suggest that it must be a miracle that the trust companies are able to survive.

**Mr. White:** Well, for the last six months it has been a game of mirrors, I can tell you.

**Senator Connolly:** Is it that tough?

**Mr. White:** I could quote some figures in terms of what the spread and this classic squeeze which has been going on in the money markets of Canada and the United States and prior to that in England, have done. When rates rise to astronomical heights—16 and 17 per cent—this spread disappears, and if you want to examine a few annual or even quarterly reports of trust companies across Canada—or at least, those that publish them—you will find, in every instance, that they mention the spread and the fact that it might be negative, and might be costing them money to stay in business.

**Senator Connolly:** But that cannot continue.

[Traduction]

gagnez de l'argent, cela ne vous situe cependant pas sur le même plan que les banques.

**Le président:** Sénateur Connolly, n'oubliez pas que ces dernières doivent prévoir une autre réserve secondaire, limitée à des bons du trésor, au lieu d'espèces; mais qu'en les encaissant, elles touchent des revenus. Cela correspond donc en quelque sorte aux 20%. Est-ce une bonne chose ou non, je l'ignore.

**Le sénateur Connolly:** M. White répondra probablement par la négative.

**Le président:** Mais il existe aussi une réserve secondaire.

**M. White:** Nous arrivons aux aspects fondamentaux. Nous parlons d'écart. L'argent est pris d'une main et rendu de l'autre, voilà de quoi je veux parler. Il y a 30 ans l'écart entre les dépôts et les hypothèques des compagnies fiduciaires aurait pu être de 2.5 points de pourcentage. Il y a deux ans il serait tombé à 1 ou 1½%. Pour bien des compagnies fiduciaires ces derniers six mois, l'écart serait de moins de 1% et probablement ¾ de 1%. Voilà de quoi nous parlons.

Je ne pense pas que pour les banques l'écart soit réduit à un niveau aussi bas, parce que leur éventail d'investissement n'est pas aussi limité que le nôtre. Par exemple, si le marché des hypothèques leur déplaît, elles peuvent faire autre chose mais, nous, nous devons nous en contenter.

Les banques ont ce qu'on appelle un multiplicateur, et nous aussi. Le maximum auquel nous sommes autorisés sans demande spéciale va jusqu'à 25 fois le capital de base défini. Pour la plupart des grandes compagnies ce multiplicateur se situe entre 20 et 25. Pour les banques ce multiplicateur varie entre 30 et 33. Leur capacité d'utilisation d'un capital aussi élevé a été indéniablement prouvée; ainsi, si elles doivent bloquer certaines réserves, elles ont encore une capacité d'action égale à 30 fois leur capital de base.

Pour la plupart des compagnies, la nôtre par exemple, cette capacité se situe entre 20 et 22, et pour les plus petites sociétés entre 15 et 18. Il est difficile de chiffrer cela exactement.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur White, d'après ce que vous dites, j'en arrive de plus en plus à penser que ce doit être par miracle que les compagnies fiduciaires peuvent survivre.

**M. White:** Depuis six mois je peux vous dire que la partie est devenue extrêmement serrée.

**Le sénateur Connolly:** A ce point?

**M. White:** Je pourrais citer des chiffres sur les conséquences de l'écart, cet étau classique qui s'est appliqué aux marchés monétaires du Canada, des États-Unis et, auparavant, d'Angleterre. Lorsque les taux s'élèvent à des niveaux astronomiques de 16 et 17%, l'écart disparaît et si vous examinez quelques rapports annuels ou même trimestriels de compagnies de fiduciaires canadiennes—ou du moins celles qui les publient, vous constaterez que, dans chaque cas, il est fait mention de l'écart, du fait qu'il peut être négatif et peut les amener à travailler à perte.

**Le sénateur Connolly:** Mais cela ne peut pas continuer.



[Text]

**Mr. White:** Of course it cannot, because it touches on the viability of trust companies; and if a trust company cannot make money it is not going to be a good trust company.

**Senator Connolly:** Are you telling us that down the road, if this trend continues and this legislation prevails, the trust companies are going to have to be wound up?

**Mr. White:** It is not likely that that is what will happen to what are the major forces in the industry, because there are alternatives, and some of us have taken them: you diversify your sources of revenue; you emphasize different kinds of business. In our company we have faced this. We have taken the act as it was proposed and have said, "What happens if we have this?" We will survive. We will have to change our way of doing business. I am sure I can speak for the other companies of some size, though I certainly cannot speak for the general, run-of-the-mill trust company. I do not know that they have the capital, the reserves, the staff and the know-how to come out of it and remain providers of mortgages, if you want to talk about only that aspect of our business.

**Senator Connolly:** Could I ask one other question, and then I will quit and give somebody else a chance? I have been told I think perhaps we have been told here—that the Department of Insurance is developing a new Trust and Loan Companies Act which will expand the permissible areas of activity for trust companies. Now, is that in prospect?

**The Chairman:** Senator Connolly, before the witness answers, why should we get into a question of what may be in a new Trust Companies Act? We have not seen it. It has not been published. We are only guessing at it.

**Senator Connolly:** It is only, Mr. Chairman, because we have got to the point where perhaps we are contemplating the loss of the Trust Company in Canada. Now, that has to be avoided, and nobody on this committee would want to see that happen.

**The Chairman:** Well, you know, Senator Connolly, if it takes as long to table that bill for the first time and finally bring it to fruition as it has done for this, you are looking ahead maybe five or six years, judging by the speed at which this Bank Bill has been dealt with. Every time it gets its head above water it dies on the Order Paper or Parliament is dissolved.

**Senator Connolly:** Let me ask the question another way.

Are there other areas in which trust companies could be allowed to invest that they do not have now, and that might be in contemplation?

**The Chairman:** Well, wait a minute. Are you asking about under their present act?

**Senator Connolly:** Well, I know under the present act they are probably investing in every area that they can. Are there other areas that the industry is looking at?

**The Chairman:** Why should we spend time on this?

[Traduction]

**M. White:** Certainement pas, parce que la rentabilité de nos compagnies est en jeu. Si nous ne pouvons pas gagner d'argent la qualité de nos services va s'en ressentir.

**Le sénateur Connolly:** Voulez-vous nous dire en fin de compte que si cette tendance se poursuit et que cette mesure législative s'applique, les compagnies fiduciaires devront cesser leurs activités?

**M. White:** Sans doute pas pour les plus importantes, qui ont d'autres possibilités et que certains d'entre nous ont déjà choisi; il s'agit de diversifier les sources de revenus, d'insister sur de nouvelles sortes d'activités. Le problème s'est posé à notre compagnie. Nous avons pris la loi proposée en nous disant: «Que se passera-t-il si la chose se produit?» Nous survivrons. Il nous faudra changer notre manière de faire affaire tout au moins pour ce qui est des sociétés d'une certaine taille. Quant aux sociétés de fiducie classiques, je ne peux pas me prononcer car je ne sais pas si elles ont les capitaux, les réserves, le personnel et le savoir vouloir pour s'en sortir et rester dans le secteur hypothécaire, si vous ne voulez aborder que cet aspect de nos activités.

**Le sénateur Connolly:** Puis-je poser une autre question, et ensuite je laisserai la place à quelqu'un d'autre? On m'a dit, ou plutôt on nous a dit, que l'inspecteur des assurances était en train d'élaborer une nouvelle loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés de prêts, laquelle devrait élargir le champ d'activité autorisé des sociétés de fiducie. Est-ce toujours projeté?

**Le président:** Sénateur Connolly, avant de laisser répondre le témoin je voudrais dire ceci: pourquoi débattre le contenu éventuel de la nouvelle loi sur les sociétés de fiducie, alors que nous ne l'avons pas vue, qu'elle n'a pas été publiée et que nous ne faisons qu'émettre des hypothèses.

**Le sénateur Connolly:** Tout simplement, Monsieur le président, parce que nous en somme arrivés au point où nous assistons à la disparition des sociétés de fiducie au Canada et il faut l'éviter. Je suis sûr que personne de ce comité ne le souhaite.

**Le président:** Sénateur Connolly, si cela prend autant de temps pour déposer ce bill pour la première fois et l'amener à conclusion que cela en a pris pour celui-ci, il faut s'attendre à peut-être cinq ou six ans, à en juger par la vitesse à laquelle ce bill sur les banques a été traité. En effet, chaque fois qu'il émerge, ou bien il disparaît du *Feuilleton* ou bien la Chambre est dissoute.

**Le sénateur Connolly:** Puis-je poser ma question d'une autre manière?

Y a-t-il d'autres domaines dans lesquels les sociétés de fiducie pourraient être autorisées à investir et que l'on pourrait donc envisager?

**Le président:** Un instant, en vertu de leur loi actuelle?

**Le sénateur Connolly:** Je sais qu'en vertu de la loi actuelle, elles investissent probablement dans tous les domaines autorisés. Existe-t-il d'autres domaines vers lesquels ces sociétés tendent?

**Le président:** Pourquoi perdre du temps là-dessus?



[Text]

**Senator Connolly:** We are not going to spend much time. I think that Mr. White probably has the answer.

**The Chairman:** Well, it might be easier to let you ask the question than to argue as to whether or not you should.

**Senator Connolly:** That is right.

**Mr. White:** The answer is "Yes" to your question, but not a great variety. There are some areas in terms of—I won't say "legalizing"—that give a wider range of permission for things we are doing today. It would be an expansion of what we are doing today that would be asked for, and what we are concerned about, really, when we talk about survival—and that is rather a firm and scary kind of word—in connection with the trust companies, we are talking about the deposition business and the mortgage lending business. These go hand in hand. I realize this is a very difficult task for your committee, which I respect highly—it is a very fine committee, and this is the best hearing we have ever had—but I would have to say that you seem to be saying "Don't be unfair to the banks." I don't want to be unfair to the banks. I am just saying, that when you remove this area of reserves and say "You no longer have to reserve against a five-year deposit," you move right into the heart of the trust company business, and take away its ability to collect the money to put out those \$34 billion worth of mortgages. If you ask me about my company, or Mr. Somerville about his, we can tell you that we know how to survive because we have been at it for a long time.

**Senator Cook:** A general question. Suppose we say, about the banks and the trust companies "A plague on both your houses," and that we are interested more in the effect of this act on the ordinary citizens of Canada. Suppose the bill goes through in its present form. What benefits or disadvantages over the next few years are likely to accrue to the citizens of Canada?

**Mr. White:** Well, if you have, as a bank investment, the ability to go into the mortgage business at competitive or better rates than the trust companies, it would seem to be that the citizens of Canada would have lower rates. This was brought up, if you remember, following 1967. It was recorded in this particular session that I referred to earlier. Such did not prove to be true, however. At this very moment I think trust company rates are a quarter below the bank rate for five-year mortgages—even a half for some.

What really affects the ordinary citizen is the rates. Now, the banks, if you like, could, with their sources of funds, reduce mortgage rates, but they are not doing so. Also, the banks, if they wish, may quit the mortgage market, because it is not the most lucrative one, and go to some other form of investment, as they are permitted to do. That is their business, and that is the way they run it. Furthermore, they do it pretty well in Canada. We have a good banking system. I just do not

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Nous n'allons pas en perdre beaucoup. M. White a probablement la réponse.

**Le président:** Il serait peut-être plus facile de vous laisser poser la question que de discuter pour savoir si vous pouvez le faire.

**Le sénateur Connolly:** En effet.

**M. White:** La réponse est «oui», mais cela ne comporte pas beaucoup de domaines. Il y en a certains sur un plan plus ou moins «légal», qui donnent une plus grande latitude pour les transactions que nous effectuons à l'heure actuelle. Ce que nous demanderions, ce serait donc une extension de nos activités actuelles et ce qui nous inquiète en fait, lorsque l'on parle de survie des sociétés de fiducie, ce sont les opérations de dépôt et les opérations de prêts hypothécaires, qui vont de pair. Je réalise que c'est une tâche très difficile pour votre Comité que je respecte beaucoup: c'est un très bon comité et c'est la meilleure audience que nous ayons jamais eue. Mais je dois avouer que vous avez l'air de dire: «Ne soyez pas injuste vis-à-vis des banques». Ce n'est pas mon intention. Je veux tout simplement dire que si vous retirez le domaine des réserves aux sociétés de fiducie en disant: «Vous n'avez plus besoin de faire des réserves pour les dépôts à cinq ans», vous touchez en plein cœur les activités des sociétés de fiducie et leur retirez le moyen de recueillir des fonds qui leur permettent d'accorder des prêts hypothécaires pour une valeur de \$34 milliards. Si vous me demandez comment une société s'en sort, ou si vous le demandez à M. Somerville, nous vous répondrons que nous savons comment nous y prendre pour survivre, car nous nous en préoccupons depuis longtemps déjà.

**Le sénateur Cook:** J'ai une question d'ordre général: Supposons que nous disions aux banques et aux sociétés de fiducie: «la perte soit de vos deux maisons» et que nous soyons davantage intéressés par les répercussions que pourrait avoir cette Loi sur les citoyens canadiens en général. Admettons maintenant que le bill soit adopté sous sa forme actuelle: quels en seraient, au cours des années à venir les avantages et inconvénients pour le citoyen canadien?

**M. White:** Si vous avez, en tant que banque, la possibilité de vous lancer dans des transactions hypothécaires à des taux compétitifs avec ceux des sociétés de fiducie, voire meilleurs, il en résultera pour le citoyen canadien des taux d'intérêt plus bas. La question a été soulevée, si vous vous en souvenez après 1967. Elle figure au compte rendu de la session dont j'ai parlé précédemment. Toutefois, cela ne s'est pas avéré. En ce moment, je crois que les taux des sociétés de fiducie sont inférieurs d'un quart pour cent au taux bancaire, en ce qui concerne les prêts hypothécaires conclus pour cinq ans, voire de la moitié pour certains.

Ce qui touche en fait le particulier en général, ce sont les taux. Les banques pourraient, compte tenu des sources de revenu dont elles disposent, réduire les taux des prêts hypothécaires, mais elles ne le font pas. Elles peuvent aussi, à leur gré, quitter le marché des prêts hypothécaires, car ce n'est pas le plus lucratif, et se lancer dans une autre forme d'investissement autorisée. C'est leur champ d'activité et c'est la manière dont elles l'exploitent: en fait, elles y réussissent pas mal, au

[Text]

like to see a viable business, if not destroyed, certainly severely impeded by the most powerful financial group in the whole world, almost, if you take into account the size of our country. Our banks form a very powerful group, and they are the ones who are moving in and telling us that because their act does not give them permission to do something, they want this privilege. In the process you will lose the people who have supplied mortgages for over 100 years, day in and day out, every day of the year. You can get mortgages as long as the office is open. The banks may not always be in that market; they may not find it attractive in May, and in June they may.

**Senator Cook:** Following up on that, and still assuming for the moment that the effects which you have forecast take place, are there any other ways in which this could be beneficial or detrimental to the ordinary citizen?

**Mr. White:** The mortgage market is going to reduce in size for all of the demographics which you and I both know. The only way the ordinary citizen can benefit is if mortgage money is easier or less expensive to obtain.

**Senator Cook:** Are we talking only about mortgage money?

**Mr. White:** We are talking about mortgage money because 75 per cent of our business has to be mortgages. Seventy-five per cent of our deposits must be in mortgages.

**Senator Cook:** You are in other business?

**Mr. White:** We are talking about deposits and the investment of our deposit monies. We have fifty other things we can do to make money.

**Senator Cook:** What would flow, as far as the ordinary citizen is concerned? Would it be beneficial or detrimental to the ordinary taxpayer?

**Mr. White:** It comes down to mortgage rates and deposit rates. The banks will pay a deposit rate that relates to the total money market—that is, the prime rate or the Bank of Canada rate. Everything flows from the prime rate which is set by the central bank. Even mortgage rates are affected by that. Then, within that framework, someone is more competitive than another because he has a little more money than he had last week.

**Senator Cook:** We all know that the rates you charge for mortgages relate to the rate you pay for money.

**Mr. White:** It is the spread that counts. I cannot see that it harms anyone for the banks to be in that business or for us to be out of it or unable to compete. Mortgagees would get their mortgage money, but the banks would control the mortgage market and you would not have a very competitive market. We have always felt that, as near-banks, we were the only major source of competition to banks.

[Traduction]

Canada. Nous avons, en effet, un bon système bancaire. Je n'aimerais pas voir une entreprise viable être sérieusement entravée, si ce n'est détruite, par le plus puissant groupe financier au monde, ou presque, si l'on prend en considération la taille de notre pays. Nos banques constituent un groupe très puissant et elles viennent nous dire que, parce que leur législation ne les autorise pas à faire certaines choses, elles veulent en avoir le droit. Les compagnies qui octroient des prêts hypothécaires depuis plus de 100 ans du matin au soir, 365 jours par an, risquent avec le temps de se désintéresser. Actuellement, elles sont au service de la population tant que leur bureau est ouvert. Il se peut que les banques se retirent un jour du marché; elles peuvent ne pas le trouver intéressant en mai, mais être d'avis contraire en juin.

**Le sénateur Cook:** Dans cet ordre d'idées, et en supposant pour le moment que vos prédictions se réalisent, de quelle autre façon la situation pourrait-elle être avantageuse ou préjudiciable pour l'homme de la rue?

**M. White:** Le marché hypothécaire se rétrécira pour toutes les raisons démographiques que vous connaissez aussi bien que moi. La situation la plus avantageuse pour l'homme de la rue consiste à obtenir des prêts hypothécaires plus facilement et à meilleur compte.

**Le sénateur Cook:** S'agit-il de crédits hypothécaires seulement?

**M. White:** Il s'agit de crédits hypothécaires parce que 75% de nos opérations doivent avoir trait aux hypothèques. Soixante-quinze pour cent de nos dépôts doivent servir à financer des hypothèques.

**Le sénateur Cook:** Vous vous livrez à d'autres opérations?

**M. White:** Nous parlons des dépôts et de l'investissement de l'argent mis en dépôt. Nous pourrions nous livrer à divers autres commerces pour réaliser des gains.

**Le sénateur Cook:** Qu'est-ce qui arriverait en ce qui concerne l'homme de la rue? La situation serait-elle avantageuse ou préjudiciable au contribuable moyen?

**M. White:** Tout se rapporte aux taux hypothécaires et aux intérêts des dépôts. Les banques versent des intérêts de dépôt qui sont fonction du marché monétaire global, c'est-à-dire du taux de base ou du taux de la Banque du Canada. Tout est fonction du taux de base qui est fixé par la banque centrale. Même les taux hypothécaires en dépendent. Cela étant dit, est plus concurrentiel celui qui a un petit peu plus d'argent qu'il n'en avait la semaine précédente.

**Le sénateur Cook:** Nous savons tous que les taux hypothécaires que vous demandez dépendent du taux auquel vous empruntez.

**M. White:** C'est l'écart qui compte. Je ne vois pas pourquoi quiconque souffrirait parce que les banques occupent une partie de ce marché ou parce que nous n'y sommes pas ou que nous sommes incapables de soutenir la concurrence. Les créanciers détenteurs d'une hypothèque obtiendraient leurs hypothèques, mais les banques contrôlraient le marché hypothécaire qui ainsi ne serait pas très concurrentiel. Nous avons toujours



[Text]

This particular move in regard to the Bank Act actually defeats the stated purpose of the act contained in the preamble in the white paper, which is to increase competition for the banks in Canada. It takes us, who are a viable, competitive force, out of the play. I find that hard to understand.

**The Chairman:** We have heard from a number of different groups concerning bank competition. In effect, what they were saying was that competition is a wonderful thing and should be the spirit in which you approach this kind of legislation. That is what the white paper says. The trust companies complain because of those giant financial institutions, and they want to have protection from them. The automotive dealers want them kept from competing with them. The cattlemen want special protection against a section 88 security that the banks may take from a packer. Do we preach competition and then practise what is beneficial to each one?

**Mr. White:** Yes. Your act removes the competitive force and does not help it.

**The Chairman:** I do not think it does.

**Senator Cook:** the cure would be to hand all the business over to the banks.

**The Chairman:** The statistics that we have been looking at do not establish that competition has been unduly affected.

**Senator Cook:** There are two ways of reading statistics. they can be read in a rather alarming fashion. They seem to reassure you, but they do not reassure me about the position of the banks in the mortgage field.

**The Chairman:** I can understand that viewpoint; it is not new.

**Senator Molson:** What was the impact of any change in the mortgage phase of your business on the other functions which you have to carry out—that is, the estates, the trusts, and the fiduciaries? Are you in the real estate business now?

**Mr. White:** We are in everything.

**Senator Molson:** You are in the real estate business in quite a large way?

**Mr. White:** Yes.

**Senator Molson:** Are you in the leasing of real estate?

**Mr. White:** No. We are in real estate sales, real estate mortgage lending, and the management of buildings. I will start with what a trust company does. If it is a full-service company that has a large trust business, it has a real estate business and it has a deposit business. However, this is an over-simplification.

**The Chairman:** You are in the financial leasing business?

[Traduction]

été convaincus, en tant que sociétés financières, que nous étions les seuls concurrents importants des banques.

Cette prise de position face à la Loi sur les banques va à l'encontre de l'objectif de la loi exposé dans la préface du Livre blanc, lequel consisterait à accroître la compétition pour les banques du Canada. Cela nous élimine, nous, qui sommes une force viable et concurrentielle. Je trouve cela difficile à comprendre.

**Le président:** Nous avons entendu le témoignage de divers groupes sur la concurrence bancaire. Ce qu'ils disaient, en fait, c'était que la concurrence est une chose merveilleuse qui doit animer toute approche de ce genre de législation. C'est ce que dit le Livre blanc. Par contre, les compagnies fiduciaires se plaignent de ces institutions financières géantes et veulent en être protégées. Les concessionnaires automobiles ne veulent pas qu'elles leur fasse concurrence. Les éleveurs veulent une protection spéciale contre l'article 88 en vertu duquel les banques peuvent obtenir des garanties d'une conserverie. Prêchons-nous la concurrence pour ensuite ne penser qu'à l'avantage de tous?

**M. White:** Oui. Votre loi va à l'encontre de toute concurrence.

**Le président:** Je ne le crois pas.

**Le sénateur Cook:** Le remède consisterait à tout confier aux banques.

**Le président:** Les statistiques que nous avons consultées ne prouvent pas que la concurrence en a excessivement souffert.

**Le sénateur Cook:** Il y a deux façons d'interpréter des statistiques. On peut s'en alarmer. Elles semblent vous rassurer, mais elles ne me rassurent pas en ce qui concerne la situation des banques sur le marché hypothécaire.

**Le président:** Je comprends ce point de vue; il n'est pas nouveau.

**Le sénateur Molson:** Quelles ont été les répercussions de changement quelconque apporté au secteur hypothécaire de votre entreprise sur tous les autres secteurs dont vous vous occupez, c'est-à-dire, les activités immobilières et fiduciaires? Vous occupez-vous d'immobilier actuellement?

**M. White:** Nous nous occupons de tout.

**Le sénateur Molson:** Vous vous occupez d'immobilier à grande échelle?

**M. White:** Oui.

**Le sénateur Molson:** Vous occupez-vous de la location de biens-immeubles?

**M. White:** Non. Nous nous occupons de la vente de biens-immeubles, de l'octroi d'hypothèques immobilières et de l'administration d'immeubles. Voici essentiellement ce dont s'occupe une compagnie fiduciaire. Si une compagnie offre toute la gamme des services et a un important marché de fiducie, elle s'occupe également d'activités immobilières et de dépôts. Je simplifie cependant au maximum.

**Le président:** Vous occupez-vous de crédit-bail financier?



[Text]

**Mr. White:** Not any longer. Since the government changed the act, it is no longer attractive.

**The Chairman:** We recently had witnesses before us from a large leasing association, and we were advised that they receive a substantial portion of their money for financial leasing from the trust companies. When I asked them if they could get all of their requirements from the trust companies, they replied that they could.

**Mr. White:** I do not know how they are going to do it. We did some excellent financial leasing which was very advantageous to everyone. We own the m.v. *Arctic* which roams around the Arctic straits; two L-1011s of Air Canada; a ferry boat which runs from Vancouver to Vancouver Island; and a number of other things. We own hopper cars that are used to move grain to Thunder Bay and coal to Roberts Bank. We are a piece of Canada. We are going to be inhibited if the banks gain full control of the financial affairs of this country.

**Senator Molson:** Why are you not in the automobile leasing business? Everyone else seems to be in it.

**Mr. White:** I think the headaches were something we thought about.

**Senator Roblin:** If I have been following the argument correctly, Mr. Chairman, the bill proposes a 10 per cent limitation of direct mortgage lending on the part of banks, but it makes no provision for indirect mortgage lending limitations with respect to companies the bank controls.

**The Chairman:** Except that the subsidiary must be subjected to whatever conditions are contained in the Trust Companies Act and the Loan Companies Act.

**Senator Roblin:** Yes, I understand that. I understand the witness has some views as to the competitive relationship between these bank-controlled mortgage companies and the ones he is talking about. My question is: What does he think we ought to do about it? We have the 10 per cent direct limitation on direct lending, but what do we do about this other factor?

**Mr. White:** We have thought about this, and nobody, including the trust companies who might feel the heat of competition, would want to make a foolish suggestion to this body, or any other body, to do anything that would hamper the proper action of Canadian banks. The 10 per cent in the banks' portfolio was not of great concern. I think this body, in fact, suggested 15 per cent on the last occasion we were here.

**The Chairman:** We did from the beginning.

**Mr. White:** That would not bother us. However, the subsidiary, which can be funded from the bank without limit could be a half-billion-dollar subsidiary—it could be anything, without control. It is not subject to the same controls as the banks. It is subject to the question of a multiple which may be gone over from time to time by the registrar of the trust and loan

[Traduction]

**M. White:** Plus maintenant. Depuis que le gouvernement a modifié la loi, ce marché n'est plus intéressant.

**Le président:** Nous avons récemment entendu des témoins d'une importante société de crédit-bail qui nous ont dit recevoir une partie importante de leurs fonds de crédit-bail financier des compagnies fiduciaires. Lorsque je leur ai demandé si les compagnies fiduciaires pouvaient satisfaire tous leurs besoins financiers, elles m'ont dit que oui.

**M. White:** Je ne sais pas comment elles y arriveront. Nous avons fait d'excellentes affaires de crédit-bail financier qui ont été avantageuses pour tout le monde. Nous sommes propriétaires du m.v. *Arctic* qui sillonne les détroits de l'Arctique, de deux L-1011 d'Air Canada, d'un traversier qui fait la navette entre Vancouver et l'île de Vancouver et d'un certain nombre d'autres biens. Nous sommes propriétaire de wagons-trémie qui sont utilisés pour le transport des céréales à Thunder Bay et du charbon au banc Roberts. Nous sommes une partie du Canada. Nous nous en ressentirons si les banques obtiennent le plein contrôle des affaires financières de ce pays.

**Le sénateur Molson:** Pourquoi ne vous occupez-vous pas de crédit-bail automobile? Il me semble que c'est très populaire.

**M. White:** Je crois que nous avons pensé aux maux de tête qui s'en seraient suivis.

**Le sénateur Roblin:** Si j'ai bien compris, Monsieur le président, le projet de loi prévoit imposer une limite de 10 p. 100 pour les prêts hypothécaires directs octroyés par les banques, mais ne prévoit aucune disposition pour ce qui est des limites touchant les prêts hypothécaires indirects octroyés par les compagnies que les banques contrôlent.

**Le président:** Sauf que les filiales doivent être assujetties aux conditions que renferment la Loi sur les compagnies fiduciaires et la Loi sur les compagnies de prêt.

**Le sénateur Roblin:** Oui, je comprends. Si j'ai bien compris, le témoin a une opinion particulière quant à la concurrence qui s'exerce entre ces sociétés hypothécaires contrôlées par des banques et celles dont il parle. Ma question est la suivante: selon lui, que devrions-nous faire à ce sujet? Nous avons une limite directe de 10 p. 100 sur les prêts directs, mais que faisons-nous au sujet de cet autre élément?

**M. White:** Nous y avons pensé, et personne, y compris les compagnies de fiducie qui souffrent peut-être de la concurrence, ne veut faire de suggestion inconsidérée à ce Comité, ou à quelque autre comité, ni entraver les activités légitimes des banques canadiennes. Les 10 p. 100 du portefeuille des banques n'étaient pas une préoccupation importante. De fait, je crois que ce Comité a proposé 15 p. 100 lors de la dernière réunion à laquelle nous avons participé.

**Le président:** Nous avons fait cette suggestion au tout début.

**M. White:** Cette modification ne nous inquiéterait pas. Toutefois, la filiale, qui peut être financé par la banque sans limite, pourrait être une filiale d'un demi-milliard de dollars—aucune limite, aucun contrôle. Cette filiale n'est pas soumise au même contrôle que les banques. Elle est soumise à un multiple qui peut être révisé de temps à autre par le directeur

[Text]

corporations of Canada. We are subject to the same thing, but capital can be infused into that subsidiary and the company can become as large as the money available will allow. It is as simple as that.

**The Chairman:** Is it a fact that the capital which might be infused by the banks into their mortgage subsidiaries is subject to no control? What about the control that is imposed under the Trust Companies Act and The Loan Companies Act, and which you have discussed in relation to trust companies?

**Mr. White:** Well, there is no control on the amount of capital that we may have.

**The Chairman:** No, but there is control on how you use it.

**Mr. White:** There is control on how you use it, but if you are doing nothing but lending in mortgages and you get your capital as a base, and you multiply by 20—you get \$10 million and you multiply by 20—that is the amount of mortgage business you can do less 20 per cent for cash reserve.

**The Chairman:** So you do not want that kind of competition.

**Senator Roblin:** Could I continue my point, Mr. Chairman? Would the witness be satisfied if we left the bill exactly the way it is, with the 10 per cent limitation?

**Mr. White:** Leaving aside the subsidiary?

**Senator Roblin:** That is part of the mix right now, isn't it?

**Mr. White:** It comes in in a later part of the act. You take it away with one hand and you put it back with the other. The act as it was originally set, before it came through under the previous government—I have forgotten the number it had then.

**The Chairman:** C-14.

**Mr. White:** Yes. It brought this in by the back door, that there was no limit on a mortgage subsidiary. We have been having that kind of competition, and we do not find it unacceptable. A fair game is all right by us. But it seems to me that when you open this door with no limitation at all, that is when it becomes difficult to see how we can remain a viable force in the mortgage business. The other side of the question is, where are we going to get our funds? That is perhaps more important than mortgage lending. Give me a chance to get the funds on a competitive basis and I do not mind how much mortgage lending you let them do, but if we cannot get the funds, we cannot be competitive.

**Senator Roblin:** Is there any suggestion as to how we should amend this act to realize what you are after?

**Mr. White:** Well, let me take a chance. I have not consulted my colleagues.

A let-down period during which time the trust industry would have a chance to adjust to this new condition would be

[Traduction]

des sociétés de prêts et de fiducie du Canada. Nous sommes régis de la même façon, mais des capitaux peuvent être infusés dans cette filiale et la société peut devenir aussi importante que le capital disponible le permettra. C'est aussi simple que cela.

**Le président:** Est-il vrai que le capital peut être infusé par les banques dans les sociétés hypothécaires qui leur sont affiliées n'est soumis à aucun contrôle? Et le contrôle qui est imposé aux termes de la Loi sur les compagnies fiduciaires et la Loi sur les compagnies de prêt, et dont vous avez discuté par rapport aux compagnies de fiducie?

**M. White:** Il n'existe pas de contrôle sur le montant de capital que nous pouvons avoir.

**Le président:** Non, mais il existe un contrôle sur la façon dont vous utilisez ce capital.

**M. White:** Il existe un contrôle sur son utilisation, mais si vous ne faites que des prêts hypothécaires et vous vous servez de votre capital comme base, et vous multipliez par 20—vous avez \$10 millions et vous multipliez par 20—et c'est le montant que vous pouvez consacrer aux prêts hypothécaires moins 20 p. 100 pour la réserve en numéraire.

**Le président:** Vous ne voulez donc pas avoir ce genre de concurrence.

**Le sénateur Roblin:** Pourrais-je poursuivre mon idée, monsieur le président? Le témoin serait-il satisfait si nous ne modifions pas le bill et conservons la limite de 10 p. 100?

**M. White:** En oubliant les filiales?

**Le sénateur Roblin:** Ne sont-elles pas englobées?

**M. White:** On en parle plus loin dans la Loi. Vous imposez une restriction d'une main et vous l'enlevez de l'autre. La Loi telle qu'elle a été élaborée à l'origine, avant d'être soumise au gouvernement précédent—j'oublie le numéro qu'elle portait à ce moment-là.

**Le président:** C-14.

**M. White:** Oui. Donc, cette loi affranchissait indirectement les filiales hypothécaires de toute restriction. Nous avons affronté ce type de concurrence et nous ne le trouvons pas inacceptable. Pourvu que les règles du jeu soient justes. Mais il me semble que lorsque vous levez toute limite, il devient difficile de voir comment nous pouvons demeurer une force réelle sur le marché des prêts hypothécaires. Il faut aussi se demander où nous allons obtenir nos fonds. C'est peut-être un élément plus important que les prêts hypothécaires. Donnez-nous le chance d'obtenir les fonds de façon concurrentielle et peu m'importe les limites que vous fixez au prêt hypothécaire; mais si nous ne pouvons pas obtenir les fonds, nous ne pouvons pas faire concurrence.

**Le sénateur Roblin:** Quelqu'un peut-il suggérer comment nous pourrions modifier cette loi afin de donner suite à votre intervention?

**M. White:** J'aurais une idée, mais je n'ai pas encore consulté mes collègues.

Une solution acceptable serait de prévoir une période d'adaptation pendant laquelle les sociétés de fiducie pourraient



*[Text]*

an acceptable position. If you want to achieve what is in the act today, for God's sake don't do it overnight or you are going to find massive mergers and you are going to find trust companies of a certain size folding up right across Canada, from coast to coast. So if you want to do it, do it! But for God's sake don't do it overnight.

**Senator Connolly:** I take it you are talking now about amending section 193 (6)(a)(i).

**Mr. White:** Is that the one referring to reserve on deposits?

**Senator Connolly:** No, I am talking about the incorporation of a mortgage loan company.

...if that corporation is a subsidiary of the bank...

**Senator Roblin:** On what page is that?

**Senator Connolly:** On page 210 of the bill.

Subject to subsection (7), a bank may own

(a) all or any number of the issued and outstanding voting shares of

(i) a mortgage loan corporation if that corporation is a subsidiary of the bank and owns no shares of any other corporation...

**Mr. White:** That is the subsidiary.

**Senator Connolly:** That is the subsidiary. That is what Senator Roblin was talking about.

**Mr. White:** That is right. I do not think it is wise to have an unlimited subsidiary, but it is not my place to talk about a bank because I would just as soon they did not interfere in my business too, so I do not want to interfere in what the banks are doing. Whether or not they would use that privilege, I cannot say, but they have shown a great desire to do so.

**Senator Connolly:** They have done it.

**Mr. White:** They have done it. I will make a hasty guess, but some banks have actually lent more on mortgages than their previous 10 per cent limit, if you want to include their subsidiaries.

**Senator Cook:** They are pushing it over from one account to another?

**Mr. White:** That is right. So if they use it to the best advantage, why not? I do not think it is wise to have an unlimited subsidiary. If you are going to limit a category of investment in the main act, why allow them to do indirectly what they cannot do directly? Raise the limit or do something.

**Senator Connolly:** It is either wrong or it is bad drafting, in my view, but the officials give us a different answer. They say, "Well, it is done for other reasons", but it is a bit misleading to have the direct lending limited to 10 per cent and then allow the indirect lending to go to an unlimited extent. But could I ask you this: Have you put these views before the committee of the other place?

**Mr. Sommerville:** Yes.

*[Traduction]*

s'adapter à cette nouvelle situation. Si vous voulez réaliser ce qui est proposé dans la loi aujourd'hui, il ne faut pas précipiter les choses ou il y aura beaucoup de fusions et des compagnies de fiducie relativement importantes fermeront leurs portes partout au Canada, d'un océan à l'autre. Si vous voulez vous engager dans cette voie, d'accord, mais pour l'amour du ciel, pas de précipitation.

**Le sénateur Connolly:** J'en déduis que vous parlez maintenant d'une modification de l'article 193(6)(a)i).

**M. White:** Est-ce là où on parle des réserves sur les dépôts?

**Le sénateur Connolly:** Non, je parle de la constitution d'une société de prêt hypothécaire.

...qui est sa filiale...

**Le sénateur Roblin:** A quelle page ce sous-alinea se trouve-t-il?

**Le sénateur Connolly:** A la page 210 du bill.

Sous réserve du paragraphe (7) une banque peut posséder:

(a) la totalité, ou une partie, des actions à droit de vote émises et en circulation,

i) de toute société de prêt hypothécaire qui est sa filiale et ne détient aucune action d'une autre société,...

**M. White:** C'est la filiale.

**Le sénateur Connolly:** Oui, c'est la filiale. C'est ce dont parlait le sénateur Roblin.

**M. White:** C'est exact. Je ne crois pas qu'il soit sage de n'imposer aucune limite à une filiale, mais je suis mal placé pour parler des banques. Comme j'aimerais autant qu'elles ne s'occupent pas de mes affaires, je ne veux donc pas me mêler de leurs. Il est difficile de savoir si elles se prévaudraient de ce privilège, mais elles en ont à tout le moins manifesté le désir.

**Le sénateur Connolly:** Elles l'ont fait.

**M. White:** En effet. Rapidement, je dirais que certaines banques ont de fait prêté plus sur les hypothèques que ne le leur permettait la limite antérieure de 10 p. 100, et cela, grâce à leurs filiales.

**Le sénateur Cook:** Au moyen de reports d'un compte à l'autre?

**M. White:** C'est exact. Si elles se prévalent donc de ce privilège du mieux qu'elles peuvent, pourquoi pas? Je ne crois pas qu'il soit sage de ne pas imposer de limite. Si la loi limite une certaine catégorie d'investissement, pourquoi permettre alors aux banques de faire indirectement ce qu'elles ne peuvent faire directement? Relevez le plafond ou faites quelque chose.

**Le sénateur Connolly:** Où c'est mal ou le libellé est mauvais, à mon sens, mais les hauts fonctionnaires nous donnent une réponse différente. Selon eux, cette limite est imposée pour d'autres raisons. Mais c'est un peu déroutant que le prêt direct soit limité à 10 p. 100 et que le prêt indirect ne le soit d'aucune façon. Permettez-moi de vous demander ceci: «avez-vous exposé ces points de vue au comité de l'autre endroit?»

**M. Sommerville:** Oui.



[Text]

**Senator Connolly:** When?

**Mr. Sommerville:** Two or three weeks ago.

**Senator Connolly:** Did you get the same vibes?

**Mr. White:** I personally was not in attendance at the time, but the same subject was discussed.

**Senator Connolly:** As forcibly as you are doing it here?

**Mr. White:** I cannot speak about it because I was not there.

**Senator Walker:** How did you get along?

**Mr. Sommerville:** Very well. We thought we were well received and that this time the other body—unlike our last hearing with them about a year-and-a-half ago, when it was hard to get a quorum and they had no interest in what we had to say—was very interested.

**Senator Flynn:** When was that?

**Mr. Sommerville:** They were very interested in what we had to say and listened intently and were sympathetic, and I felt that we came away with signs of possible success.

**Senator Molson:** What would be the effect, Mr. White, as you see it, if the banks were limited to either or—for example, if the banks were permitted mortgages only through a subsidiary mortgage lending company, or if the banks were permitted to lend up to whatever the figure might be, 10 or 15 per cent, of the deposit liabilities on mortgages of those subsidiaries? In other words, one or the other. Would it have any bearing on the trust companies' position?

**Mr. White:** I would have to say that if we are talking in reasonable terms and if both the indirect and the direct method were a reasonable figure for the banks to think of as a portfolio of mortgages, I would not want to put something inhibiting into that so that the banks could not do what they should do. That is not really as important as the source of funds.

**Senator Molson:** I am coming back to an occasion when there was a discussion here as to what was the great benefit of having two different pieces of mortgages in the bank's portfolio, where you have one directly and you have one indirectly.

**Mr. White:** That is right. It has to do with the markets for securities generally. There are certain occasions when you can go to the market and borrow debt and put the money out in mortgages, and a mortgage company can and does do that. We have such a mortgage subsidiary ourselves. We have not used it for over three years because the market spread was not there. There was going to come a time, I am sure, when we would want to use it, and it quickly expands the company debt against mortgages. So that in the indirect method, that is, the mortgage subsidiary method, it is a very viable enterprise to make money. It is a moneyspinner. I think it would be unfortunate if you could not do both, but it would seem reasonable to say that as a portfolio measure there should be some limitation on how far you can go rather than have it unlimited.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Quand?

**M. Sommerville:** Il y a deux ou trois semaines.

**Le sénateur Connolly:** La réaction a-t-elle été la même?

**M. White:** Je n'étais pas là, mais le même sujet a été abordé.

**Le sénateur Connolly:** Avec autant d'insistance qu'ici?

**M. White:** Je ne puis le dire, puisque je n'assistais pas à cette séance.

**Le sénateur Walker:** Comment vous-êtes vous tiré d'affaire?

**M. Sommerville:** Très bien. Il nous a semblé que nous avions reçu un accueil favorable et que cette fois l'autre comité—contrairement à la dernière audience d'il y a environ un an et demi, pour laquelle il a été difficile d'obtenir un quorum et où les membres n'ont manifesté aucun intérêt pour ce que nous avions à dire—s'est montré très intéressé.

**Le sénateur Flynn:** A quand cela remonte-t-il?

**M. Sommerville:** Ils se sont montrés, très intéressés par ce que nous avions à dire; ils nous ont écouté attentivement et étaient bien disposés à notre endroit; j'ai eu l'impression qu'il était possible que nous réussissions.

**Le sénateur Molson:** A votre avis, M. White, que se passerait-il, par exemple, si les banques n'étaient autorisées à consentir des hypothèques par le seul intermédiaire d'une filiale hypothécaire ou si elles étaient autorisées à prêter jusqu'à concurrence d'un montant quelconque, 10 ou 15 p. 100, du passif-dépôt sur les hypothèques de ces filiales? Autrement dit, l'une ou l'autre éventualité. Cela influencerait-il de quelque façon sur la position des sociétés de fiducie?

**M. White:** Je dois dire que si nous parlons de conditions raisonnables et que si les banques proposaient comme portefeuille de prêts hypothécaires, tant directs qu'indirects, je ne voudrais en rien réclamer des restrictions qui empêchent les banques d'agir comme elles le doivent. Ce n'est pas vraiment aussi important que la source des fonds.

**Le sénateur Molson:** Je reviens à une occasion où la discussion a porté ici sur le grand avantage qu'ont les banques de réunir dans leur portefeuille hypothécaire deux types d'hypothèques, les prêts directs et les prêts indirects.

**M. White:** C'est exact. Cela concerne le marché des valeurs immobilières en général. Il est possible à certains moments d'emprunter sur le marché des obligations et de consacrer ces sommes à l'achat d'hypothèques; la société hypothécaire peut le faire et le fait effectivement. Nous possédons nous-mêmes une filiale hypothécaire de ce genre. Nous ne nous en sommes pas servis depuis trois ans parce que l'écart nécessaire n'existait pas. Un jour viendra, j'en suis convaincu, où nous voudrions nous en servir et la dette de la société par rapport aux hypothèques s'accroîtra rapidement. Dans la méthode indirecte donc, c'est-à-dire la méthode des filiales hypothécaires, c'est une entreprise très viable qui rapporte gros. Je crois qu'il serait malheureux que nous ne puissions agir sur les deux plans à la fois, mais il semblerait raisonnable de dire que la propor-

[Text]

**Senator Morson:** In whatever form it took, you are saying, within the subsidiary or within the percentage allowance?

**Mr. White:** I think it is the unlimited aspect of this that worries me. It is a little bit like the concern that some people are evidencing these days in the financial world about being able to have a board of directors authorize an unlimited issue of securities under the Canada Business Corporations Act, the new act. It is not that there is anything sinister in it because the board has a look at it; it is the feeling of its being unlimited. I think that is the thing: it is unlimited; they can go anywhere with it.

**Senator Cook:** It could be sinister, too, when you have a board of directors who among them own only about 2 per cent of the company and they have an unlimited amount, and 98 per cent of the shareholders have to no say in it. In my book of words, the way I was brought up, it is sinister.

**Senator Connolly:** If you are thinking of a limit on the lending capacity of the subsidiary and the lending capacity of the bank directly and, indeed, the lending capacity of the trust and other companies that are in this residential field, what kind of limit can we think of, or could anybody think of, in view of the housing demand in the country? Is that not ultimately what all of this legislation is about?

**Mr. White:** That is right. At the moment housing starts in Canada are moving down from over 200,000 to something like 160,000, and in all likelihood before the year is out it might be 100,000. The mortgage market is affected by the housing market, that is true.

**Senator Connolly:** But even though the housing starts may be lowering, that may be because of other reasons, such as higher interest rates and so on.

**Mr. White:** That is right.

**Senator Connolly:** There may still be the requirement for additional housing stock, and it is really housing stock that a legislator must think about.

**Mr. White:** That is right.

**Senator Connolly:** The requirement for housing stock may, I suggest to you, be one of the factors, and perhaps the important factor, in determining how you regulate the flow of money in the country into that field.

**Mr. White:** The way most regulations of a financial nature are applied to, say, a life insurance company or a trust company, or in fact a bank, in terms of portfolio is usually by the percentage of assets permitted. If you said 10, 15 or even 20 per cent of the bank's portfolio might be in mortgages and no subsidiary was permitted, that would be unfair. If you said that, it would give you an idea that as the bank grows so could its mortgage portfolio grow. Here you might have, conceivably, a small bank putting its capital at an advantageous time

[Traduction]

tion du portefeuille consacrée aux prêts hypothécaires doit être limitée.

**Le sénateur Molson:** Peu importe la forme du prêt, qu'il soit accordé par la filiale ou compris dans le pourcentage autorisé?

**M. White:** C'est cette absence de limite qui m'inquiète. C'est un peu comme l'inquiétude que manifestent ces jours-ci certaines personnes du monde financier à l'égard de la capacité de faire autoriser par un conseil d'administration l'émission illimitée de valeurs mobilières aux termes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, la nouvelle loi. Ce n'est pas qu'il y ait quelque chose d'inquiétant à cet égard, puisque le conseil exerce une certaine surveillance. C'est le fait qu'il n'y ait aucune restriction. Je crois que c'est là le nœud du problème: si aucune limite n'est imposée, la porte est ouverte à tous vents.

**Le sénateur Cook:** Cela pourrait également être inquiétant lorsque les membres du conseil d'administration ne possèdent que 2 p. 100 des actions de la société et se voient imposer une limite et que 98 p. 100 des actionnaires n'ont rien à dire à ce sujet. Pour moi, c'est inquiétant.

**Le sénateur Connolly:** Si vous songez à imposer une limite sur la capacité d'emprunt de la filiale ainsi que de la capacité d'emprunt direct de la banque et, de fait, la capacité d'emprunt des sociétés de fiducie et autres qui font affaire dans le domaine résidentiel, à quelle genre de limite pouvons-nous songer ou pourrait-on songer, compte tenu de la demande au titre du logement dans le pays? N'est-ce pas là, en fin de compte, ce sur quoi porte cette mesure législative?

**M. White:** C'est juste. À l'heure actuelle, les mises en chantier au Canada tombent de plus de 200,000 à 160,000, et il est fort probable qu'à la fin de l'année, elles atteindront 100,000. Le marché hypothécaire est, en effet, influencé par le marché immobilier.

**Le sénateur Connolly:** Mais même si les mises en chantier diminuent, il faut peut-être y voir d'autres raisons, comme les taux d'intérêt plus élevés etc.

**M. White:** En effet.

**Le sénateur Connolly:** Il faut peut-être augmenter encore le stock immobilier et c'est à ce stock que le législateur doit surtout penser.

**M. White:** C'est juste.

**Le sénateur Connolly:** Les besoins en stock immobilier peuvent, je le présume, constituer l'un des facteurs, peut-être le plus important de tous, et dont vous tiendrez compte lorsque vous déciderez des sommes d'argent que le pays doit investir dans ce domaine.

**M. White:** La plupart des règlements à caractère financier régissant le portefeuille d'une compagnie d'assurance-vie, d'une société de fiducie ou même d'une banque, en déterminant habituellement le pourcentage de l'actif autorisé. Si vous décidiez que 10, 15 ou même 20% du portefeuille de la banque pourrait être consacré aux hypothèques et qu'aucune filiale ne serait autorisée, ce serait injuste. Si vous preniez cette décision, vous constateriez que le portefeuille hypothécaire d'une banque croît avec elle. Il se pourrait évidemment qu'une petite



[Text]

into that mortgage subsidiary and having an unreasonable proportion of its total assets—

**The Chairman:** Can trust companies, under the Trust Companies Act and the Loan Companies Act invest an unreasonable amount of their assets in mortgages?

**Mr. White:** No, it is restricted in the investment; 75 per cent is what they except.

**The Chairman:** A bank subsidiary would be restricted too.

**Mr. White:** Yes, but as an investment of the bank it is not restricted.

**The Chairman:** The point is, as an investment of the bank banks loan money at the prime rate. That is the evidence.

**Mr. White:** I think we are talking about equity. The bank has to have equity in its subsidiary, and the bank can have any amount of equity in its subsidiary, under this bill.

**Senator Cook:** At the present time some of the banks have a mortgage subsidiary, and they have transferred a lot of their mortgages to the mortgage subsidiary. They did not go to the public to get money; they must have subscribed the money themselves by way of capital to the mortgage subsidiary.

**Mr. White:** You have to be very clear on this capital thing. A mortgage loan company has two ways to get its money to run its business: it has equity, which is the stock ownership; and it has debt, which can be borrowed from the public or from a bank.

**The Chairman:** Stop right there. The trust companies have those avenues too.

**Mr. White:** The trust companies have those avenues, but in today's market place not too many companies will go to issue common shares in a trust and loan corporation.

**The Chairman:** Because they do not regard it as good business right now?

**Mr. White:** I am not sure.

**Senator Molson:** You have a mortgage subsidiary. Do you in your annual statement show the statement of that subsidiary separately?

**Mr. White:** It is consolidated in our total statement.

**Senator Molson:** Is it shown separately?

**Mr. White:** It has its own report. We have preferred shares out and it issues its own report. It is segregated, but the figures are consolidated.

**Senator Molson:** But there is a separate report on that mortgage subsidiary?

**Mr. White:** Yes. There must be.

[Traduction]

banque investissant son capital à un moment opportun dans cette filiale hypothécaire et détenant une proportion démesurée de son actif total . . .

**Le président:** Les compagnies fiduciaires peuvent-elles, aux termes de la Loi sur les compagnies fiduciaires et de la Loi sur les compagnies de prêt, affecter une fraction démesurée de leur actif aux hypothèques?

**M. White:** Non, il y a une restriction dans cet investissement; elles peuvent aller jusqu'à 75%.

**Le président:** Une filiale d'une banque serait également tenue de respecter cette restriction.

**M. White:** Oui, mais à titre d'investissement de la banque, il n'est pas restreint.

**Le président:** Il ne faut pas oublier, toutefois, qu'à titre d'investissement de la banque, les banques prêtent à un de l'argent au taux référentiel. C'est incontestable.

**M. White:** Je crois que nous parlons de participation. La banque doit en détenir dans sa filiale, et aux termes de ce bill, il semble qu'il n'y ait pas de limite à la participation que la banque puisse détenir.

**Le sénateur Cook:** A l'heure actuelle, certaines banques ont une filiale hypothécaire, à qui elles ont transféré une grande partie de leurs hypothèques. Elles n'ont pas fait appel au public pour obtenir l'argent; elles doivent avoir souscrit l'argent elles-mêmes, par un virement de capital à la filiale hypothécaire.

**M. White:** Il faut être très précis au sujet de ce transfert de capital. Une compagnie de prêts hypothécaires a deux façons d'obtenir l'argent dont elle a besoin pour administrer ses affaires: elle a les titres de participation, c'est-à-dire qu'elle détient des actions; et elle a une dette, pour laquelle elle peut emprunter auprès du public ou d'une banque.

**Le président:** Je vous arrête immédiatement. Les compagnies fiduciaires ont ces deux possibilités également.

**M. White:** Les compagnies fiduciaires ont ces deux possibilités, mais dans le marché actuel, rares sont les compagnies qui émettront des actions dans une compagnie fiduciaire et une compagnie de prêt.

**Le président:** Parce qu'elles ne considèrent pas que ce soit rentable maintenant?

**M. White:** Je n'en suis pas sûr.

**Le sénateur Molson:** Vous avez une filiale hypothécaire. Dans votre état comptable annuel, cette filiale figure-t-elle séparément?

**M. White:** Nous présentons un état comptable d'ensemble.

**Le sénateur Molson:** Y occupe-t-elle une place distincte?

**M. White:** Elle a son propre rapport. Nous mettons de côté les actions privilégiées et elle émet son propre rapport. Il est présenté séparément, mais les chiffres sont consolidés.

**Le sénateur Molson:** Mais on trouve un rapport distinct pour cette filiale hypothécaire?

**M. White:** Oui. Il le faut.



[Text]

**Senator Molson:** That is one of the things we were discussing some time ago about the bank's mortgage subsidiary, that in one way it showed up to a greater degree than the actual nature and dimension of that business in the overall banking statement, because there was a separate statement for the subsidiary.

**Mr. White:** That is right.

**Senator Beaubien:** Will not the Inspector General of Banks have a controlling influence on this sort of thing? They cannot do just whatever they want, unless the Inspector General of Banks goes along with it.

**Senator Flynn:** Look at subsection (7) on page 211. I should like to ask the witness what he thinks of the effect of this subsection on the problem of subsidiaries for the banks.

**Mr. White:** I don't know that I can add much to the deliberations here. It does not, in fact, seem unreasonable that they should be able to do business. However, I think that as an item of investment of capital, no organization should have an unlimited power to expand one or other of its pieces of business without some control.

**Senator Flynn:** If they go too far in organizing or creating subsidiaries, the Governor in Council could intervene, it seems, under this subsection.

**Mr. White:** I think it is clear. You get permission beforehand.

**Senator Flynn:** Yes. Or even afterwards they could come in and say it is going too far.

**Mr. White:** You are speaking about the establishment of a subsidiary?

**Senator Flynn:** Yes.

**Mr. White:** We have established subsidiaries with no limit.

**Senator Flynn:** I am speaking of the bank's subsidiary.

**Mr. White:** Banks have these subsidiaries; some have them now, and they may expand those under the terms and conditions of the proposed bill without limitation or hindrance.

**Senator Flynn:** It seems to me that if a bank put too much of its assets in a subsidiary the Governor in Council could intervene and say, "You are going too far."

**Mr. White:** This subsidiary would have the bank's equity in terms of its base capital; it could borrow from the public and put it into mortgages, and it is not taken into account in their investment.

**Senator Flynn:** You cannot do that to that extent.

**Mr. White:** It gives them double leverage. Do you understand leverage, sir? Can I explain that for a moment?

**Senator Flynn:** All right.

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Lorsque nous traitons des filiales hypothécaires d'une banque, il y a quelque temps, nous avons constaté que, d'une certaine façon, cet état de compte exagérerait la nature et la dimension réelles de cette affaire en la faisant figurer sur l'état de compte d'ensemble de la banque, parce qu'il existait déjà un état comptable distinct pour la filiale.

**M. White:** En effet.

**Le sénateur Beaubien:** L'Inspecteur général des banques n'exercerait-il pas, dans ces cas, un certain contrôle? Elles ne peuvent tout simplement pas faire tout ce qu'elles veulent, à moins que l'Inspecteur des banques y consente.

**Le sénateur Flynn:** Lisez le paragraphe 7, à la page 211. J'aimerais demander au témoin ce qu'il pense de l'incidence sur les banques de ce paragraphe qui traite du problème des filiales.

**M. White:** Je ne sais pas si je puis ajouter tellement aux délibérations qui figurent ici. Il ne semble pas, en fait, insensé qu'elles puissent faire des affaires. Toutefois, pour ce qui est de l'investissement de capitaux, je crois, qu'aucun organisme ne devrait détenir le pouvoir illimité de donner de l'expansion à l'une ou à l'autre de ces places d'affaires, sans qu'un certain contrôle soit exercé.

**Le sénateur Flynn:** Si elles poussent trop loin l'organisation ou la création de filiales, le gouverneur en conseil pourrait intervenir, il me semble, aux termes de ce paragraphe.

**M. White:** C'est évident, je crois. Il faut d'abord obtenir la permission.

**Le sénateur Flynn:** Oui. Ou même après coup, elles peuvent déclarer être allé trop loin.

**M. White:** Vous parlez de la création d'une filiale?

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**M. White:** Nous n'avons pas été limités dans la création de filiales.

**Le sénateur Flynn:** Je parle des filiales d'une banque.

**M. White:** Les banques ont des filiales; certaines en ont déjà et elles peuvent leur donner une certaine expansion, aux termes du projet de loi, sans limite ni contrainte.

**Le sénateur Flynn:** Il me semble que si une banque investit une trop grande partie de son actif dans une filiale, le gouverneur en conseil pourrait intervenir pour lui dire qu'elle va trop loin.

**M. White:** Cette filiale aurait les titres de participation de la banque pour former son capital de base; elle pourrait emprunter du public et transformer cet argent en hypothèques, sans qu'il en soit tenu compte dans ses investissements.

**Le sénateur Flynn:** Vous ne pouvez pas aller aussi loin.

**M. White:** La banque a ainsi deux cordes à son arc. Vous comprenez ce que je dis, monsieur? Puis-je vous expliquer un peu?

**Le sénateur Flynn:** Très bien.

[Text]

**Senator Walker:** He is a professor at Laval, but he may want to learn.

**Mr. White:** I don't mean in any sense to suggest that. It is just the problem that in the public domain these terms are used and they are not always made clear. The bank is using its capital twice.

**The Chairman:** At least I relate, Mr. White, what you have been saying in some of your statements. There are some restraints in the bill.

**Mr. White:** I am not really carping at the bill.

**The Chairman:** You were talking about some unreasonable thing that might be done.

**Mr. White:** I don't know how big some of those subsidiaries are today.

**Senator Flynn:** I agree that it would be better to spell it out in the bill if there are to be some restrictions on the establishment of subsidiaries. My point was that it seems to me that the Governor in Council can step in and establish some restrictions.

**Senator Beaubien:** That would be the Inspector General of Banks.

**Senator Connolly:** Even *ex post facto*.

**Senator Flynn:** It is only a question mark.

**Mr. White:** Yes. I am in favour of free enterprise. I hate to see too many restrictions placed on anybody, including banks.

**Senator Flynn:** But there is the other fault, that we give the power to the Governor in Council, and I do not like that either.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Barrow:** Is Mr. White really saying that he fears, with the Bank Act as it now stands, that the trust and loan companies will not be able to raise sufficient capital in order to carry on their mortgage business?

**Mr. White:** Let me distinguish between capital.

**Senator Barrow:** Sufficient funds?

**Mr. White:** Yes. I am saying that whereas we can compete today with the banks in Canada, for a five-year term deposit, as an industry—and I am not talking about any company—if the Bank Act were promulgated and we had a new act tomorrow, they would be able to raise their rates over our comparable rate by about three-eighths of 1 per cent, and then who would buy our deposits? It is roughly that. What presently keeps us competitive with the banks is the amount of the reserves that attaches to those term deposits.

**Senator Barrow:** It is really not the percentage that the banks are putting into mortgages at all?

**Mr. White:** The big companies can say that, but I would say in the smaller towns in Canada one might find banks have more money and are competitive in the mortgage field. In that case, a small company cannot attract the funds as well as a

[Traduction]

**Le sénateur Walker:** Il enseigne à l'Université Laval, mais il peut quand même vouloir apprendre.

**M. White:** Ce n'est pas du tout ce que j'ai voulu dire. Il faut toutefois déplorer que, dans le domaine public, ces termes soient utilisés sans être vraiment précisés. La banque utilise son capital deux fois.

**Le président:** Je comprends, du moins, M. White, ce que vous avez dit dans certaines de vos déclarations. Il y a certaines restrictions dans le bill.

**M. White:** Je ne m'attaque pas vraiment au bill.

**Le président:** Vous parlez de certaines choses déraisonnables qui pourraient être faites.

**M. White:** J'ignore l'importance que peuvent atteindre certaines de ces filiales aujourd'hui.

**Le sénateur Flynn:** Je conviens qu'il vaudrait mieux préciser dans le bill toute éventuelle restriction à la création des filiales. J'estime pour ma part que le gouverneur en conseil pourrait intervenir et imposer certaines restrictions.

**Le sénateur Beaubien:** Ce serait l'Inspecteur général des banques.

**Le sénateur Connolly:** Même rétro activement.

**Le sénateur Flynn:** Ce n'est qu'une question.

**M. White:** Oui. Je suis en faveur de la libre entreprise. Je n'aime pas beaucoup que trop de restrictions soient imposées à qui que ce soit, y compris les banques.

**Le sénateur Flynn:** Mais nous commençons aussi la faute de conférer ce pouvoir au gouverneur en conseil, ce que je n'aime pas non plus.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Barrow:** M. White veut-il réellement dire qu'il craint que l'actuelle Loi sur les banques empêche les sociétés fiduciaires et les sociétés de prêt de recueillir suffisamment de liquidités pour conduire leur affaires hypothécaires?

**M. White:** Laissez moi établir des distinctions entre les différentes liquidités.

**Le sénateur Barrow:** Des fonds suffisants?

**M. White:** Oui. Je dis en somme que, si nous pouvons aujourd'hui, en tant qu'industrie lutter de concurrence avec les banques canadiennes et je ne parle pas ici d'une société en particulier quant aux dépôts à terme de cinq ans si la loi sur les banques était adoptée demain, les banques seraient en mesure d'augmenter leurs taux qui seraient supérieurs aux nôtres d'environ trois huitièmes de 1 p. 100. Qui voudrait alors transiger avec nous? C'est grosso modo la situation. Ce qui actuellement nous permet de faire concurrence aux banques, c'est le montant des réserves liées à ces dépôts à terme.

**Le sénateur Barrow:** Ne s'agirait-il pas, en fait, du pourcentage que les banques affectent aux prêts hypothécaires?

**M. White:** C'est ce que peuvent dire les sociétés importantes, mais je dirais que, dans les villes canadiennes moins importantes, il se peut que des banques aient plus de fonds et soient plus concurrentielles dans le domaine des prêts hypo-



[Text]

bank, because they are not able to be competitive with their rates. They have to go out and compete with the banks which have more money available for mortgages. It is a little bit of both, but to the industry as a whole, it is not an overstatement. You have to allow for my excess of enthusiasm in this business, but it is not an overstatement to say that I am quite concerned about small companies.

**Senator Barrow:** On page 7 of your report you state:

If the trust companies lose their position in the mortgage market it will surely diminish their earning power and will give rise to serious questions about the viability of the trust industry. Who then will service the country's trust business?

Do you really mean that?

**Mr. White:** It is certainly there for many companies. I will not say that about my own company.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Manning:** Mr. Chairman, I think we would all agree, from the standpoint of Parliament's concern in this, that they would favour a maximum degree of competition in the mortgage field, which, I think we can say, is the main reason the banks were permitted to get into the field in the first place. Whether that was necessary or not, is academic. This happened and they are there and they will remain there.

What we have to be concerned about now is that we do not do anything with the new Bank Act that diminishes that competition, not by eliminating the banks but by doing something that would eliminate the trust companies or other lending institutions so that we end up merely having substituted the banks for the sources of mortgage money that were there before the banks got into the business.

As I understand it, what Mr. White is saying to us in that it really boils down to one major concern, not that the banks are in the mortgage business, but that when it comes to equity capital for their subsidiaries there is no limit on the amount of equity in those subsidiaries that the bank can purchase itself; whereas the other lending institutions, such as trust companies, must go on the open market to get their share of capital, and this decides the extent of their operation or the amount of share capital they have.

I think we would all probably agree that under present conditions the equity market is a pretty poor place for anybody to have to go, be they trust companies or anybody else. It is not a very happy time to be selling equity stock to the public.

This brings me to one point, and I should like your advice on it, Mr. White. What is the most realistic stance Parliament could take to get around this problem? Are you suggesting, for example, that there should be a limitation in the act on the amount of equity stock that the bank can purchase in its own subsidiary, or are you suggesting that perhaps they should only be permitted to hold majority ownership in the equity stock

[Traduction]

thécaires. Une petite société ne saurait, dans ce cas, obtenir les dépôts aussi facilement qu'une banque, parce qu'elle ne peut pas offrir les mêmes taux concurrentiels. Elle doit lutter de concurrence avec les banques, qui peuvent affecter plus de fonds aux prêts hypothécaires. C'est à peu près la situation, mais en ce qui concerne l'industrie prise globalement, ce n'est pas exagéré. Vous excuserez mon enthousiasme débordant, mais il n'est pas exagéré de dire que le sort des petites sociétés m'inquiète passablement.

**Le sénateur Barrow:** A la page 7 de votre rapport, on peut lire:

En perdant leur position sur le marché des hypothèques, les sociétés de fiducie perdront sûrement une partie de leurs sources de gains, ce qui mettra sérieusement en question la viabilité de l'industrie fiduciaire. Qui s'occupera alors du secteur fiduciaire au Canada?

Est-ce bien ce que vous voulez dire?

**M. White:** Il en est certainement ainsi pour bon nombre de compagnies, mais non pour la mienne.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, en ce qui concerne le Parlement, je pense que nous serions tous d'accord pour favoriser le maximum de compétitivité dans le domaine des prêts hypothécaires, ce qui à mon avis constitue la principale raison pour laquelle les banques ont obtenu la permission de transiger dans ce domaine. Savoir si c'était nécessaire ou non est une question toute théorique. C'est un fait accompli qui ne changera pas.

Ce qui doit nous importer aujourd'hui, c'est que la nouvelle Loi sur les banques ne diminue en rien le degré de compétitivité: les banques ne sont pas éliminées, mais les sociétés fiduciaires et les autres établissements de prêt le sont, de sorte que nous avons tout simplement substitué les banques aux sources de prêt hypothécaire qui existaient avant que les banques ne s'en mêlent.

Si je comprends bien M. White, il redoute en somme, non pas que les banques se trouvent sur le marché hypothécaire mais plutôt qu'il n'existe aucun maximum du nombre d'actions que les banques peuvent détenir dans leurs succursales; tandis que les autres établissements de prêt, comme les sociétés fiduciaires, doivent lutter sur le marché, pour obtenir leur part de capitaux, ce qui détermine l'ampleur de leurs activités ou du montant d'actions qu'ils détiennent.

Dans les conditions actuelles, je pense que nous convenons probablement tous que le marché des actions offre de maigres possibilités aux sociétés fiduciaires ou à tout autre établissement financier. Le moment n'est pas tellement indiqué pour vendre des actions au public.

Ces propos m'amènent à solliciter votre avis, au sujet de la question suivante monsieur White. Quelle est l'attitude la plus réaliste que le Parlement pourrait adopter, afin de résoudre ce problème? Selon vous, faudrait-il imposer une limite au montant d'actions que les banques peuvent détenir dans leurs propres filiales ou faudrait-il leur permettre de détenir uniquement une participation majoritaire et les obliger à faire appel



[Text]

and be forced to go to the general market for the balance? What is your thinking on that point? Could you give us some reasonable comparison between their method of raising equity stock and that of the trust companies or any other companies?

**Mr. White:** That is a good question, Mr. Chairman. I think we covered that in our brief some time ago. One way it might be dealt with would be the combining of mortgage lending limits so you do not inhibit the bank from doing something it ought to do. We do not want to do that. What I am suggesting is that, instead of 10 per cent prime in the bank's mortgage portfolio, not including a subsidiary, you might include the bank subsidiary in that percentage and raise the percentage so that whether they had the mortgages in the bank does not matter. As Senator Cook mentioned, some banks have moved mortgages from their own portfolio to the portfolio of the subsidiary. Where they put the mortgage does not matter a great deal. We trust the banks' management in that respect. They are pretty good. The fact is that the 10 per cent becomes really a laughing matter if you leave them wide open at the other end. Perhaps what we ought to do is pull a figure out of the air and say 20 per cent, but that is all combined, sub and prime.

**Senator Manning:** That would be a better approach than the 10 per cent figure?

**Mr. White:** To me, it would.

**Senator Cook:** Many of us see that point.

**Senator Connolly:** Did you get any reaction to that from the House of Commons committee?

**Mr. Sommerville:** I do not agree with Mr. White's loose 20 per cent.

**Mr. White:** I said it was loose.

**Senator Molson:** You would like a tighter 12 per cent, would you?

**Mr. Sommerville:** Victoria and Grey Trust is the fourth largest, so we are really the smallest of the large and the largest of the small.

**The Chairman:** You mean you are the biggest small company.

**Mr. Sommerville:** We cannot buy boats, airplanes, and the other things Mr. White talked about.

Victoria and Grey Trust deals in mortgages throughout the rural areas of Canada, and we also sell GICs. We provide a service to 800 hamlets in the mortgage field, and a lot of these hamlets the banks have never heard of and would not go into at any price. Really, 90 per cent of our assets are in mortgages. Our assets have grown mainly by taking over companies which had problems. When we were talking about a critical condition in the trust field a while ago, I can tell you we had a critical condition in one of the companies we took over in the past year.

[Traduction]

au marché pour le reste? Qu'en pensez-vous? Pourriez-vous nous donner une comparaison équitable entre leur méthode d'acquisition des actions et celle des compagnies fiduciaires ou de toute autre société?

**M. White:** Question pertinente, monsieur le président. Je pense que nous en avons traité dans notre mémoire, il y a quelques temps. Nous pourrions, je crois, résoudre ce problème, en limitant les prêts hypothécaires, de façon à ne pas empêcher les banques de faire ce qu'elles doivent faire. Car ce n'est pas ce que nous voulons. Je propose au lieu du taux d'escompte de 10 p. 100 sur les portefeuilles hypothécaires des banques, à l'exclusion de la filiale, vous pourriez inclure la filiale de la banque dans ce pourcentage et l'augmenter de manière à ce qu'il n'importe plus que ce soit les banques qui détiennent ou non les hypothèques. Mais comme le sénateur Cook l'a mentionné, certaines banques ont transféré leurs hypothèques de leur propre portefeuille à celui de la filiale. Il importe peu de savoir qui détient les hypothèques. Sur ce rapport, nous faisons confiance à la direction. Les banques sont habituellement très efficaces. En fait, ces 10 p. 100 sont vraiment négligeables, si aucune limite n'est imposée à l'autre bout. Nous pourrions tout aussi bien prendre un chiffre quelconque, mettons 20 p. 100, qui combinerait les deux taux, inférieur et préférentiel.

**Le sénateur Manning:** Cette approche serait préférable aux 10 p. 100?

**M. White:** Il me semble.

**Le sénateur Cook:** Plusieurs d'entre nous sont d'accord.

**Le sénateur Connolly:** Avez-vous eu, sur ce point, l'opinion des membres du Comité de la Chambre des communes?

**M. Sommerville:** Je ne suis pas d'accord avec M. White au sujet du 20 p. 100 approximatif.

**M. White:** J'ai bien dit qu'il était approximatif.

**Le sénateur Molson:** Vous seriez plus en faveur de 12 p. 100?

**M. Sommerville:** Victoria and Grey Trust est la quatrième en ordre d'importance, alors nous sommes la plus petite des grandes sociétés et la plus grande des petites.

**Le président:** Vous voulez dire que vous êtes la plus grande petite société?

**M. Sommerville:** Mais nous ne pouvons acheter ni bateaux, ni avions ni aucune des choses qu'a mentionnées M. White.

Victoria and Grey Trust offre des prêts hypothécaires dans les centres ruraux du Canada et vend également des certificats de dépôt garantis. Nous offrons des prêts hypothécaires dans 800 villages et les banques n'ont jamais entendu parler de bon nombre d'entre eux et n'y offriraient leur service à aucun prix. En fait, 90 p. 100 de notre actif est sous forme d'hypothèques. Notre actif a augmenté surtout du fait que nous avons repris des sociétés qui éprouvaient des difficultés. Nous avons parlé plus tôt de la situation critique des sociétés de fiducie et je peux vous dire que l'une des sociétés que nous avons reprises au cours de l'année qui vient de se terminer, se trouvait justement dans une situation de ce genre.

[Text]

From our point of view, it is imperative that there be some control on the mortgage lending ability of the banks. It is also imperative that the banks be required to maintain reserves in cashable certificates. If the banks are given the  $\frac{3}{8}$  per cent advantage which Mr. White spoke of, they could literally kill us overnight. The maximum loan we can make is \$15 million, so we are stuck with the mortgage business.

**Senator Connolly:** Is that limit fixed by statute?

**Mr. Sommerville:** The limit is 15 times our capital. We are diversifying as best we can.

To give you some indication of the importance we attach to this meeting, I had a directors' meeting today which I adjourned in order to come down here. This is very important to us.

We can go into commercial lending to a small extent, but that is all. We have the best trained mortgage people one can have and good mortgage administration. We do not have good people in the area of consumer and commercial loans. Even if we were able to attract such people, would Imperial Oil take their account from the Royal Bank and give it to us, regardless of the powers we get under the new Loan Companies Act and Trust Companies Act? Of course they are not. Is Abitibi going to give us their account? Again, the answer is no.

To find alternative investments to keep us in business is impossible. In making these statements, I am speaking on behalf of the smaller companies.

**Senator Molson:** Do you borrow from the banks?

**Mr. Sommerville:** No, we do not borrow from the banks. In fact, we lend to them. In the past six months we have loaned the banks \$100 million, the reason being that we did not have any other investment for those funds.

**The Chairman:** It is a good thing you were there and they were there.

**Senator Connolly:** When you do that, Mr. Sommerville, do you simply deposit the money with the banks?

**Mr. Sommerville:** We have an arrangement whereby we deposit the funds with the bank, for which we earn a reasonable rate of return.

**Senator Connolly:** But such deposits would be in the form of demand deposits?

**Mr. Sommerville:** Yes, that is right. If this bill is passed in its present form, the banks would have the ability to finish us off any day the chose to do so.

**Senator Connolly:** Only if the discretion given to the minister under section 7 is not exercised.

**Mr. Sommerville:** That is right.

**Senator Flynn:** If you could provide us with an exact figure, we could perhaps consider amending section 7.

[Traduction]

Nous estimons que les activités de prêts hypothécaires devraient être contrôlées. Il faudrait également que les banques soient tenues de conserver des réserves de certificats encaissables. Si les banques obtiennent cet avantage de  $\frac{3}{8}$  pour cent auquel M. White a fait allusion, elles pourraient littéralement nous anéantir, du jour au lendemain. Le montant maximum que nous pouvons prêter est 15 millions de dollars, alors nous devons nous contenter des prêts hypothécaires.

**Le sénateur Connolly:** Cette limite est-elle prévue par une loi?

**M. Sommerville:** La limite est de 15 fois notre capital. Nous diversifions autant que nous le pouvons.

Pour vous donner une idée de l'importance qu'a cette réunion pour nous, j'ai demandé la suspension de la séance du conseil d'administration que nous avons aujourd'hui pour pouvoir venir témoigner.

Nous pouvons nous adonner aux prêts commerciaux, mais à un degré très restreint. Nous disposons des services d'experts en matière d'hypothèques et d'une administration très efficace dans ce domaine. Nous n'avons toutefois pas d'experts dans le domaine des prêts à la consommation et des prêts commerciaux. Même si nous pouvons attirer ce genre d'experts, la société Imperial Oil transférerait-elle son compte de la Banque Royale à notre société, sans tenir compte des nouveaux pouvoirs que nous détenons en vertu de la nouvelle Loi sur les compagnies de prêts et de la nouvelle Loi sur les compagnies fiduciaires? Évidemment pas. L'Abitibi nous donnera-t-elle son compte? Encore une fois, la réponse est négative.

Il nous est impossible de trouver d'autres domaines de placement qui nous permettraient de rester en affaires. Et je parle au nom des petites sociétés.

**Le sénateur Molson:** Empruntez-vous des banques?

**M. Sommerville:** Non, nous n'empruntons pas des banques. En fait, nous leur prêtons. Au cours des six derniers mois, nous avons prêté la somme de 100 millions de dollars à des banques, parce que nous n'avions pas d'autre moyen d'investir ce montant.

**Le président:** Alors c'est très bien que vous vous soyez entendus à cet égard.

**Le sénateur Connolly:** Mais pour ce faire, M. Sommerville, déposez-vous tout simplement cette somme aux banques?

**M. Sommerville:** Il nous est permis de déposer les fonds à la banque, à un taux de rendement raisonnable.

**Le sénateur Connolly:** Mais ces dépôts seraient vraisemblablement des dépôts à vue?

**M. Sommerville:** Oui, vous avez raison. si le projet de loi est adopté dans sa forme actuelle, les banques auraient le loisir de disposer de nous n'importe quand.

**Le sénateur Connolly:** Seulement si le pouvoir de discrétion conféré au ministre en vertu de l'article 7 n'est pas exercé.

**M. Sommerville:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Si vous pouviez nous donner des chiffres exacts, nous pourrions peut-être songer à modifier l'article 7.



[Text]

**Mr. Sommerville:** We have said right along that the 10 per cent limitation should apply senator.

**Senator Flynn:** You would rather have 15 per cent than the 20 per cent suggested by Mr. White?

**Mr. Sommerville:** I would be more inclined to 12 per cent, personally.

**Senator Molson:** I thought he was a 12-per-cent man.

**The Chairman:** Are there any other questions?

**Senator Barrow:** I think Mr. Potter has something to say, Mr. Chairman.

**Senator Walker:** Before he does, Mr. Chairman, let me say that Mr. Sommerville puts a very modest construction on a company that has done marvelously well.

**Mr. W. W. Potter, Executive Vice-President, Trust Companies Association of Canada:** Mr. Chairman, what my colleagues are saying is that the banks, in theory, could channel their mortgage portfolios through their subsidiaries and not have anything in the bank itself. As Mr. White said, with their equity base, they could put everything into the subsidiary.

**The Chairman:** You can visualize that, can you, Mr. Potter?

**Mr. Potter:** I cannot visualize it, Mr. Chairman, but it could happen in theory. I do not think it will happen. When we talk in terms of 10 per cent, I think a 10 per cent limitation is meaningless unless we consider the subsidiaries.

As is set out on page 5 of our opening statement, the total of the Canadian dollar deposits and debentures of the chartered banks amounts to \$125.529 billion, 10 per cent of that being \$12.5 billion. However, their conventional mortgage holdings already total \$8.3 billion, and if you include the holdings of the subsidiaries in the amount of \$5.146 billion, the total is \$13.5 billion. So, the banks are already \$1 billion over the limitation.

Three or four years ago we suggested that the combined mortgage holdings of the banks and their subsidiaries be limited to 10 per cent of deposits and debentures. However, they have accelerated in this field so quickly that they are already over that limitation by \$1 billion. NHA mortgages are exempt, and our chartered banks have a further \$10 billion in that area.

So, no matter what figure is set in terms of the limitation, it should include the holdings of the subsidiaries; otherwise, the figure is meaningless. It may be that the limitation should be set in terms of a percentage of bank assets. If it were set on that basis, it would result in gradual growth in the mortgage field. The banks' assets at the present time, excluding foreign assets, amount to \$152 billion, 10 per cent of which is \$15 billion. They are now up to \$13.5 billion in mortgages, so they would have some leeway to move gradually ahead. Such an approach would allow for gradual growth and avoid putting the banks in such a dominant position that they would force

[Traduction]

**M. Sommerville:** Nous avons toujours dit que la limite de 10 p. 100 devrait s'appliquer, sénateur.

**Le sénateur Flynn:** Vous préféreriez la limite de 15 p. 100 à celle de 20 p. 100 proposée par M. White?

**M. Sommerville:** J'aimerais mieux 12 p. 100, personnellement.

**Le sénateur Molson:** Je pensais bien que c'est ce qu'il voulait.

**Le président:** D'autres questions?

**Le sénateur Barrow:** Je pense que M. Potter a quelque chose à dire, Monsieur le Président.

**Le sénateur Walker:** Avant de lui céder la parole, monsieur le président, permettez-moi de dire que M. Sommerville a une attitude très modeste comme représentant d'une société qui a si bien réussi.

**M. W. W. Potter, vice-président exécutif, Association des compagnies de fiducie du Canada:** Monsieur le président, ce que mes collègues sont en train de dire, c'est que les banques pourraient, en théorie, s'occuper de leurs portefeuille hypothécaire par le biais de leurs filiales exclusivement. Comme M. White l'a déclaré, avec leur base d'actif, elles pourraient tout confier à leurs filiales.

**Le président:** Êtes-vous capable de concevoir pareille situation, monsieur Potter?

**M. Potter:** Je ne peux le concevoir, Monsieur le Président, mais elle pourrait théoriquement se produire. Je ne crois pas que cela puisse arrivé. Quand nous parlons d'une limite de 10 p. 100, je crois qu'elle est inutile à moins que nous tenions compte des filiales.

Comme nous le faisons valoir à la page 5 de notre déclaration préliminaire, l'ensemble des dépôts et débentures en dollars canadiens des banques à charte s'élève à \$125.529 milliards, et 10 p. 100 de cette somme donne \$12.5 milliards. Toutefois, leur portefeuille hypothécaire s'élève déjà à \$8.3 milliards, et si vous y ajoutez les \$5.146 milliards des filiales, cela porte le total à \$13.5 milliards. Les banques excèdent déjà la limite par \$1 milliard.

Nous avons proposé, il y a trois ou quatre ans, que les avoirs hypothécaires combinés des banques et de leurs filiales soient limités à 10 p. 100 des dépôts et débentures. Cependant, elles ont évolué si rapidement dans ce secteur qu'elles dépassent déjà cette limite par \$1 milliard. Les hypothèques consentis en vertu de la Loi sur l'habitation sont dispensées, et nos banques à charte possèdent un autre \$10 milliards dans ce secteur.

Alors, peu importe la limite, elle devrait s'appliquer aux avoirs des filiales; sinon, elle est inutile. La limite pourrait être établie en fonction d'un pourcentage des avoirs de la banque. Dans ce cas, il y aurait place à une croissance progressive dans le domaine hypothécaire. Les avoirs des banques à l'heure actuelle, sans compter les avoirs en devises étrangères, s'élèvent à \$152 milliards, et 10 p. 100 de cette somme donne \$15 milliards. Les banques ont maintenant 13.5 milliards de dollars rattachés aux hypothèques, ce qui leur laisse une certaine marge. Une telle mesure permettrait une croissance progressive et éviterait que les banques atteignent une position de



[Text]

some companies out of business. If trust or loan companies are forced out of business, it could result in the consumer in some areas no longer having a choice. Only the banks will be left. That is exactly what happened to the finance companies. Today, the finance companies are closing branch after branch, with the banks increasing their share of the consumer loans' market to 64 per cent.

We have talked about what the banks have done in the mortgage field since 1969. Projecting that 10 years down the road, the banks will be such a dominant force that the trust companies will be forced out of business. The financial intermediary is needed to help support the fiduciary operation, because in the case of the fiduciary operation the fees are set by the surrogate court. Because we have to go to a surrogate court judge to get the accounts passed, we cannot get a big upswing in fees. We need the money from the financial intermediary to help support the fiduciary. Otherwise, in certain areas of the country there is not going to be anyone to handle the fiduciary operation, in which event we get back to the situation in the United States where they have great problems in certain areas in getting someone to handle smaller estates. That is the crux of the matter.

**Senator Connolly:** I take it the figures you quoted at the beginning of your statement, Mr. Potter, came from page 5 of the opening statement.

**Mr. Potter:** That is right, senator, and they were taken from the May 1980 *Bank of Canada Review* and reflect the situation as of March, 1980.

Getting back to the point that my colleagues made with respect to cashables, if there is going to be a limitation, then one has to have the funds to service the mortgage market. If we cannot raise the capital here, how can we put funds out into mortgages? What we are trying to do is to balance the equation. But if we are completely dominated, we cannot raise the funds, and if that is the case, then where will the fiduciary industry be, projecting down the road 10 years? Even if we had our own act and it was passed immediately, we would still be looking at three or four years down the road. But it would not be passed immediately anyway, I am sure, because, just as the chairman mentioned in terms of the Bank Act, I have been here three or four years appearing before various committees and I know that even if we had our own act tabled in the fall we would be looking at three or four years down the road.

The point is that in order to put the flexibility into our new act we will have to buy time to get into these other areas. As Mr. Sommerville said, with respect to Exxon and Abitibi, we will not be able to loan to them. We may be a small portion, but primarily we will be restricted to smaller and medium-size businesses. The bread and butter of our business is still mortgages, because under the present act we have to have 75 per cent in residential mortgages or government bonds in order to satisfy the financial requirements.

[Traduction]

force qui obligerait certaines sociétés à se retirer. Si des compagnies de fiducie et de prêts sont obligées d'abandonner les affaires, le consommateur n'aura plus d'autre choix dans certaines régions. Il ne restera que les banques. C'est exactement ce qui est arrivé aux compagnies de finance. Aujourd'hui elles ferment les portes de leurs succursales l'une après l'autre, alors que les banques voient leur part du marché des prêts au consommateur atteindre 64 p. 100.

Nous avons discuté de l'évaluation des banques dans le domaine hypothécaire depuis 1969. Si le phénomène persiste dans dix ans, les banques seront dans une telle position de force que les compagnies de fiducie devront abandonner les affaires. L'intermédiaire financier est indispensable à l'opération fiduciaire, parce que les droits sont établis par le tribunal des successions et tutelles. Vu que nous devons passer par l'intermédiaire d'un juge subrogé pour faire passer les comptes, nous ne pouvons pas majorer de beaucoup les droits. Nous avons besoin de l'argent de l'intermédiaire financier pour appuyer l'opération fiduciaire. Sans cela, personne ne voudra s'occuper du domaine fiduciaire dans certaines régions du pays, et la situation deviendra ce qu'elle est aux États-Unis, où l'on éprouve d'énormes problèmes dans certaines régions à trouver quelqu'un qui s'occupera de successions plus modestes. Voilà le nœud de la question.

**Le sénateur Connolly:** J'imagine que les chiffres que vous avez cités au début de votre intervention, monsieur Potter, proviennent de la page 5 de la déclaration préliminaire.

**M. Potter:** C'est exact, sénateur. Ils sont tirés de la revue de la Banque du Canada de mai 1980 et reflètent la situation à compter de mars 1980.

Pour en revenir au point soulevé par mes collègues quant aux effets encaissables, s'il y aura une limite, il faut que nous ayons les fonds pour assurer le service du marché des hypothèques. Si nous ne pouvons obtenir le financement ici, comment allons-nous pouvoir consacrer des fonds aux hypothèques? Nous tentons de le faire pour équilibrer l'équation. Mais si nous sommes complètement dominés, nous ne pouvons nous procurer les fonds et, dans ce cas, où en sera l'industrie fiduciaire d'ici dix ans? Or, même si nous avions notre propre loi et qu'elle était adoptée immédiatement, il faudrait quand même prévoir ce que nous ferons dans trois ou quatre ans. Elle ne serait pas adoptée immédiatement de toute façon, j'en suis certain, puisque, comme vient de le mentionner le président au sujet de la Loi sur les banques, je comparais déjà depuis trois ou quatre ans devant divers comités et je sais que même si nous déposons notre propre projet de loi à l'automne, nous n'aurions pas de résultats avant trois ou quatre ans.

Bref, afin de conférer une certaine souplesse à cette nouvelle loi, nous devons tenter d'obtenir plus de temps pour nous lancer dans ces autres secteurs. Comme l'a dit M. Sommerville par rapport à Exxon et Abitibi, nous ne pourrions pas leur consentir de prêts. Nous ne comptons que pour une faible portion du marché, mais nous serons surtout limités aux petites et moyennes entreprises. La principale source de revenus de notre entreprise reste les hypothèques, puisqu'aux termes de la loi actuelle, nous devons compter dans notre portefeuille 75 p.

[Text]

For the time being we have to have this leeway. Later on, perhaps five or six years down the road, when our act is moving along and we are able to diversify—and by that time the new Bank Act will be in—there may be a change. But at the present time we have to buy time if we are going to keep the fiduciary operation running. That is the point I wanted to make.

**The Chairman:** Is there anything more you want to add, Mr. White?

**Mr. White:** Just to thank you for a fair hearing, sir.

**The Chairman:** Mr. Sommerville?

**Mr. Sommerville:** Thank you very much for hearing us today, Mr. Chairman. I know you used good judgment the last time and we are counting on you again.

**Mr. Potter:** Mr. Chairman, I wonder if we could have our brief printed as part of *Hansard*.

**The Chairman:** We do not print the briefs in our committee *Hansard*. They are on file, however. Thank you very much, gentlemen.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

100 d'hypothèques résidentielles ou d'obligations du gouvernement afin de répondre aux besoins financiers.

Pour le moment, nous ne pouvons nous passer de cette marge de manœuvre. Plus tard, peut-être dans cinq ou six ans, lorsque notre projet de loi aura été adoptée et que nous aurons pu diversifier nos activités—et d'ici là, la nouvelle Loi sur les banques sera adoptée—il se peut qu'il y ait un changement. Mais à l'heure actuelle, il nous faut plus de temps si nous voulons continuer nos opérations fiduciaires. C'est le point que je voulais soulever.

**Le président:** Voulez-vous ajouter autre chose, monsieur White?

**M. White:** Je voudrais vous remercier de nous avoir écouté avant tout d'indulgence, Monsieur.

**Le président:** Monsieur Sommerville?

**M. Sommerville:** Je vous remercie de nous avoir reçus aujourd'hui, monsieur le président. Je sais que vous avez fait preuve de bon jugement la dernière fois et nous avons toujours confiance en vous.

**M. Potter:** Monsieur le président, je me demande si notre mémoire pourrait être imprimé en annexe aux délibérations d'aujourd'hui.

**Le président:** Nous n'imprimons pas les mémoires dans le compte rendu des délibérations du comité. Cependant, nous les versions dans nos dossiers. Je vous remercie, Messieurs.

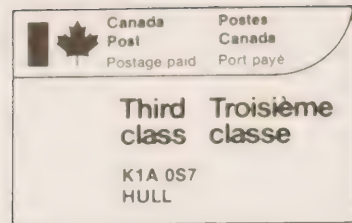
Le Comité a poursuivi ses délibérations à huis clos.











*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Trust Companies Association of Canada:*

Mr. K. A. White, Chairman, President and Chief Executive  
Officer, Royal Trust Company of Canada;  
Mr. W. H. Sommerville, President and Chief Executive  
Officer, Victoria and Grey Trust;  
Mr. W. W. Potter, Executive Vice-President.

### *Association des compagnies de fiducie du Canada:*

M. K. A. White, président du conseil d'administration,  
président et directeur général, Trust Royal du Canada;  
M. W. H. Sommerville, président et directeur général,  
Victoria and Grey Trust;  
M. W. W. Potter, vice-président exécutif.





3 First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Thursday, June 19, 1980

Issue No. 12

### Fifth Proceedings on:

The subject-matter of Bill C-12 "An Act respecting  
bankruptcy and insolvency".

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

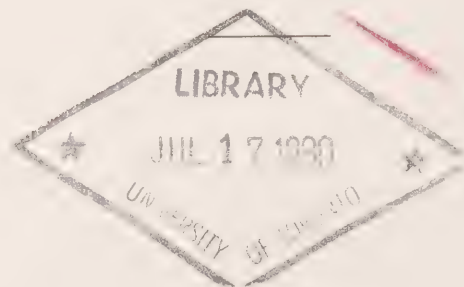
*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le jeudi 19 juin 1980

Fascicule n° 12

### Cinquième fascicule concernant:

La teneur du Bill C-12, «Loi concernant la faillite et  
l'insolvabilité».



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate  
April 29, 1980:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-12, intituled: "An Act respecting bankruptcy and insolvency", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 avril 1980:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-12, intitulé: «Loi concernant la faillite et l'insolvabilité», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 19, 1980  
(15)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-12—"An Act respecting bankruptcy and insolvency".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Flynn, Godfrey, Lafond, Laird, Molson and Walker. (12)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff:  
Mr. David C. Baird.

The Committee proceeded to the discussion of the comments received from the Canadian Bankers' Association and the Association of Canadian Financial Corporations and several other outstanding matters, assisted therein by Mr. Baird.

At 11:30 a.m. the Committee adjourned until 2:30 p.m., Wednesday, June 25, 1980.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 JUIN 1980  
(15)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-12, «Loi concernant la faillite et l'insolvabilité».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Flynn, Godfrey, Lafond, Laird, Molson et Walker. (12)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif:  
M. David C. Baird.

Le Comité entreprend l'étude des commentaires communiqués par l'Association des banquiers canadiens et par l'Association des sociétés financières canadiennes et de plusieurs autres questions en suspens, avec l'aide de M. Baird.

A 11 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 25 juin 1980, à 14 h 30.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 19, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to study the subject matter of Bill C-12, respecting bankruptcy and insolvency.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have one of our experts, Mr. David Baird, with us today. Mr. Zwaig will not be here.

We have completed our list of witnesses, unless we think there is some value in talking to the Superintendent of Bankruptcy again, although, frankly, at the moment, I cannot think of any further questions that we might address to him.

I propose that this morning we deal with several statements, or briefs—whatever you like to call them—from representatives of certain associations who say, “We are not asking to be heard, but we want to present these views.” One of these is from the Canadian Bankers’ Association, and it has been distributed to the members of the committee. We are going to deal with that one first.

A short brief has been presented by the Association of Canadian Financial Corporations. Possibly, if I identify the person who puts forward the views of that association, you will recognize him right away. He is Mr. C. H. Bray, who has been here many times. In fact, he appeared before us last week on the bank bill.

I can tell you that since he was here I have had at least three further instalments on the bank bill, which prompts me to acknowledge his letter saying that it is a new feature to be accepting representations on the instalment plan. He was here, after all, and he could have made them known before.

We are going to deal first—because it is a more important brief, and more thoroughly developed than the second one—with the Canadian Bankers’ Association brief. Mr. Baird has studied this, and perhaps he would pick it up from there.

**Mr. David Baird, Adviser to the Committee:** Honourable senators, I have had an opportunity to review the brief submitted by the Canadian Bankers’ Association, and I would like to comment on the individual recommendations that they have made in their brief.

The first recommendation is on page two. This deals with clause 149(1) of the Bankruptcy Act. This clause is the one which imposes a stay of proceedings on secured creditors. The effect of this stay of proceedings is that the secured creditors cannot realize or otherwise deal with the property of the bankrupt, subject to the security interest, until the later of ten days after a proof of security of interest is filed or ten days after the date of the first meeting of creditors.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 19 juin 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd’hui à 9 h 30 afin d’étudier la teneur du Bill C-12 concernant la faillite et l’insolvabilité.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*Président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons aujourd’hui avec nous un de nos spécialistes, M. David Baird. M. Zwaig ne sera pas parmi nous aujourd’hui.

Nous en avons maintenant terminé avec notre liste des témoins à moins que nous n’estimions qu’il vaille la peine de nous entretenir de nouveau avec le surintendant de la faillite, bien que, franchement, je ne vois pas pour l’instant, quelle autre question nous pourrions lui poser.

Je propose que nous abordions ce matin plusieurs déclarations ou mémoires—peu importe comment vous les appelez—de représentants de certaines associations qui déclarent: «Nous ne demandons pas d’être entendus, mais simplement d’exprimer nos points de vue.» Nous commencerons par le mémoire de l’Association des banquiers canadiens dont on vous a remis un exemplaire.

Un court mémoire a été présenté par l’Association des compagnies financières canadiennes. Il est probable que si je nomme la personne qui est venue exposer les vues de cette association vous le reconnaîtrez tout de suite. Il s’agit de M. C. H. Bray qui nous a rendu visite à plusieurs reprises. En fait, il a comparu devant nous la semaine dernière à propos du projet de loi sur les banques.

Je puis vous dire que depuis qu’il a comparu devant notre comité j’ai eu au moins trois nouveaux aménagements au sujet du projet de Loi sur les banques ce qui me pousse à répondre à sa lettre en précisant qu’il est nouveau d’accepter des doléances à l’égard du plan d’aménagement. Il était ici, après tout, et il aurait pu nous en faire part avant.

Nous allons donc nous consacrer tout d’abord, parce qu’il s’agit d’un mémoire plus important et plus fouillé que le deuxième, à l’étude du mémoire de l’Association des banquiers canadiens. M. Baird l’a étudié et peut-être consentirait-il à prendre la relève.

**M. David Baird, conseiller auprès du comité:** Honorables sénateurs, j’ai eu l’occasion d’étudier le mémoire présenté par l’Association des banquiers canadiens et j’aimerais maintenant commenter les recommandations qu’ils font dans leur mémoire.

La première recommandation se trouve à la page 2. Elle concerne le paragraphe 149(1) de la Loi sur la faillite. Cet article impose la suspension des recours des créanciers garantis. Cette suspension des recours a pour effet de ne permettre aux créanciers garantis d’exercer les droits qu’ils peuvent avoir sur les biens du débiteur grevé de sa sûreté, notamment celui de la réaliser, que dix jours après la date de la production d’une preuve de sûreté ou dix jours après la date de la première assemblée des créanciers, en prenant la plus longue de ces périodes.

[Text]

**The Chairman:** Clause 149 starts on page 106 of the bill.

**Mr. Baird:** This clause is new since the original Bankruptcy Act was proposed, and comes as a result of the original report of this committee. This committee recommended, basically, the same language as has been incorporated in clause 149(1), so that I have not seen any reason to change the situation. It seems to preserve a fair balance of interests. The secured creditor is delayed in realizing on his security, but the reason for this delay is to give the trustee in bankruptcy the opportunity of ascertaining complete details of the property, determining its value, and determining the best method of realizing on the security in order to maximize recovery for the unsecured creditors; so, in my view, a delay is warranted.

The Canadian Bankers' Association, in its brief, does not refer to subclause (2), which is also on page 106, and this clause was designed to protect the secured creditor. It gives him the right to realize on property immediately, if it is perishable or likely to depreciate in value, and to continue proceedings required to protect his security, such as filing in any necessary offices, or to give notice for the purpose of collecting accounts receivable.

Paragraph (c) gives the secured creditor the right to collect and take possession of an account receivable.

Paragraph (d), on page 107, gives the secured creditor the right to carry on the business of the debtor so that the business does not have to close.

Paragraph (e) permits him to complete contractual obligations he had entered into prior to the bankruptcy.

Paragraph (f) provides that if there has been a sale of the assets advertised by auction or tender, he is entitled to complete the sale.

With these safety features it is my view that the stay of proceedings imposed upon the secured creditor is fair and equitable, in the circumstances. I do not think the bill should be changed.

**Senator Laird:** That settles that easily.

**Senator Flynn:** There is the point, also, that you can apply to the trustee for authorization to proceed immediately.

**Mr. Baird:** Yes. There is a right either to get the consent of the trustee in bankruptcy or the right to apply to the court.

**Senator Flynn:** I do not think any trustee would refuse for no reason at all.

**Mr. Baird:** If it is clear that there is no equity in the property, it would help everyone to have it sold immediately rather than increase the costs by paying rent, or paying for storage or security guards.

**Senator Flynn:** Agreed.

**Mr. Baird:** The next item is recommendation two, which deals with clause 246.

**The Chairman:** That is on page 3 of the brief. In the bill it is on page 166.

[Traduction]

**Le président:** L'article 149 commence à la page 106 du projet de loi.

**M. Baird:** Cet article n'existait pas dans l'ancienne Loi sur la faillite et découle d'un rapport du présent comité. Comme le libellé de l'alinéa 149(1) correspond à celui qu'avait recommandé le comité, je ne vois pas pourquoi il faudrait y apporter des modifications. Cela semble garantir un juste équilibre des intérêts. Le créancier garanti est retardé dans la réalisation des biens grevés de sa sûreté, mais cette entrave a pour but de permettre au syndic failli de vérifier les détails complets relatifs à la propriété, d'en déterminer la valeur ainsi que la meilleure façon de réaliser ses biens grevés de la sûreté afin de permettre aux créanciers non garantis de récupérer le plus possible; un délai, à mon sens, est donc justifié.

L'Association des banquiers canadiens, dans son mémoire, ne parle pas du paragraphe (2) qui se trouve à la page 106 et qui a été conçu en vue de protéger le créancier garanti. Ce paragraphe lui confère en effet le droit de réaliser immédiatement des biens grevés de sa sûreté, si ces derniers sont périssables ou susceptibles de se déprécier rapidement et de continuer les procédures requises afin de protéger les biens grevés de sa sûreté, par exemple, déposer les requêtes nécessaires ou envoyer des avis afin de percevoir une créance relative à des biens grevés de sa sûreté.

L'alinéa c) confère au créancier garanti le droit de percevoir une créance relative à des biens grevés de sa sûreté et d'en prendre possession.

L'alinéa d) à la page 107, confère au créancier garanti le droit d'exploiter l'entreprise du débiteur de sorte que cette dernière n'ait pas à être fermée.

Aux termes de l'alinéa e) le créancier garanti peut remplir les formalités nécessaires à la conclusion d'un contrat passé avant que l'ordonnance de faillite ait été rendue.

L'alinéa f) stipule que s'il y a eu vente par un créancier garanti des éléments d'actif, lorsque cette vente est faite aux enchères ou par soumission, ce dernier a droit de conclure la vente.

Compte tenu de ces alinéas protecteurs, je suis d'avis que la suspension des recours du créancier garanti est juste et équitable, dans les circonstances. Je ne crois pas que le projet de loi devrait être modifié.

**Le sénateur Laird:** Voilà qui règle facilement la question.

**Le sénateur Flynn:** Il y a également le fait que vous pouvez demander au syndic de procéder immédiatement.

**M. Baird:** Oui. Il a soit le droit d'obtenir le consentement du syndic de faillite soit le droit d'en appeler au tribunal.

**Le sénateur Flynn:** Je ne crois pas qu'un syndic refuserait s'il n'avait aucune raison de le faire.

**M. Baird:** S'il est clair qu'il n'y a aucune part de propriété, tout le monde aurait intérêt immédiatement à vendre les biens plutôt qu'à en accroître le coût en haussant le loyer, en payant pour l'entreposage ou en faisant appel à des gardes de sécurité.

**Le sénateur Flynn:** Tout à fait d'accord.

**M. Baird:** Nous passons maintenant à la deuxième recommandation qui concerne l'article 246.

**Le président:** C'est à la page 3 du mémoire. Dans le projet de loi, nous nous reportons à la page 166.



[Text]

**Mr. Baird:** I find it difficult to understand this recommendation completely. Basically, the law at the present time is that if there is money on deposit in an account with a bank, and the bank has made a loan to the customer, on the other hand, those two accounts are consolidated, and the net position is the final result in the event of a bankruptcy. If the loan is greater than the amount of the deposit, then the bank is a creditor of the bankrupt for the net amount. The law has taken the position that the customer-banker relationship is one relationship, and the fact that there are separate accounts set up does not affect the situation. The courts have permitted consolidation of those accounts. There does not have to be any step taken by the bank. The bank does not have to make an entry in the books. The law says, "We have a bank, on the one hand, and a customer, on the other. We look at the total picture to determine the rights of the parties."

**Senator Connolly:** You mean the Bankruptcy Act?

**Mr. Baird:** No. The common law has done this, not the Bankruptcy Act. This is the common law, and the effect of previously decided cases.

**Senator Cook:** It used to be called the right of offset, did it not?

**Mr. Baird:** They don't call it "offset" when it is a banker-customer relationship. They permit the bank to consolidate their accounts. Colloquially, it is called offset, but because of the concept of a bank being one entity it is not technically a set-off position.

**Senator Laird:** Did we deal with this in a prior report?

**Mr. Baird:** No, they made a similar suggestion, I believe, prior to the issuance of our report, but we did not deal with it specifically.

My concern is that I am not sure that clause 246 prevents their right of set-off, which has been permitted to date by common law. They do not clearly come out and say that it does. They provide in their brief that they fear the possibility of a court characterizing the two accounts as separate debts. In my view, that fear is unwarranted. The clause does not attempt to change the law, and I would not recommend any change in the clause as it is proposed in the bill.

**The Chairman:** What are they concerned about?

**Mr. Baird:** Their major concern, as I read it, is with subclause (2) of clause 246, because subclause (2) gives the court the right to set aside a set-off where the set-off arises from a transfer made within three months preceding the filing of the petition. I think they are concerned that the consolidation of accounts permitted by common law at the present time could be considered a set-off and then be subject to attack, if that consolidation took place within three months prior to the bankruptcy.

The accepted authorities to date say that it is the payment into the bank that creates the problem, not the fact that the bank makes an internal entry debiting one account and credit-

[Traduction]

**M. Baird:** J'éprouve de la difficulté à bien comprendre cette recommandation. Fondamentalement, la loi actuelle prévoit que si le client a des fonds dans un compte à la banque et que, d'autre part, cette dernière lui a consenti un prêt, ces deux comptes sont consolidés, la position nette étant le résultat final dans le cas d'une faillite. Si le prêt est supérieur au montant du dépôt, la banque devient alors un créancier du failli à l'égard du montant net; mais la loi prétend alors le lien client-banquier est un lien unique, et le fait qu'il y a ouverture de comptes distincts ne change en rien la situation. Les tribunaux ont autorisé la consolidation de ces comptes. La banque n'a donc aucune mesure à prendre et n'a pas à passer d'écriture. La loi stipule qu'il y a la banque d'une part et le client d'autre part. Il s'agit alors d'étudier la situation afin de déterminer les droits de chacune des parties.

**Le sénateur Connolly:** Vous voulez dire la Loi sur la faillite?

**M. Baird:** Non. Le droit coutumier et non la Loi sur la faillite. Il s'agit du droit coutumier et de l'effet des verdicts prononcés.

**Le sénateur Cook:** N'avait-on pas l'habitude de parler du droit de compensation?

**M. Baird:** Il n'est pas question de compensation dans le cas d'un lien banquier-client. On permet à la banque de consolider les comptes. Strictement parlant, il s'agit d'une compensation mais dans la mesure où la banque est considérée comme entité il ne s'agit pas techniquement d'une compensation.

**Le sénateur Laird:** En avons-nous déjà parlé dans un rapport antérieur?

**M. Baird:** Non. L'Association avait fait une suggestion semblable, je crois, avant la publication de notre rapport, mais nous ne nous sommes pas occupés précisément.

Ce qui m'inquiète c'est que je ne suis pas certain que l'article 246 porte atteinte à leur droit de compensation, droit qui leur était conféré jusqu'à maintenant en vertu du droit coutumier. L'Association n'est pas très clair sur ce point. D'après le mémoire, elle craint qu'un tribunal ne considère les deux comptes comme des dettes distinctes. A mon sens cette crainte est injustifiée. Comme l'article ne tente pas de modifier la loi je ne recommanderais aucun changement au libellé actuel de l'article du projet de loi.

**Le président:** Qu'est-ce qui l'inquiète?

**M. Baird:** Elle s'inquiète surtout, d'après ce que je comprends, de l'alinéa (2) de l'article 246 parce que ce dernier confère à la cour le pouvoir d'annuler une compensation qui naît d'un transfert effectué dans les trois mois précédant le dépôt de la requête. Je crois qu'elle s'inquiète du fait que la consolidation des comptes permise actuellement par le droit coutumier pourrait être considérée comme une compensation et puisse alors être contestée si cette consolidation est effectuée dans les trois mois précédant le dépôt de la requête de mise en faillite.

Les autorités admises prétendent jusqu'à maintenant que c'est le versement de l'argent à la banque qui constitue le nœud du problème et non le fait que la banque passe une

[Text]

ing the other. If the bank has paid money within three months, it is subject to the problem that it might have received a preference over other creditors, but the making of the entry has not had any effect.

It is my view that the courts will interpret clause 246 (2) in the same fashion. I cannot see that they would change their interpretation because of the language in the new bill.

**Senator Flynn:** But this is not in the present legislation.

**Mr. Baird:** That is correct.

**Senator Flynn:** This is something new as far as the words are concerned.

**Mr. Baird:** There is a similar right in section 73(3) of the existing Bankruptcy Act.

**Senator Flynn:** The principle of compensation or set-off is there.

**Mr. Baird:** Yes.

**Senator Flynn:** What you are saying is that subclause (2) is simply redundant in the sense that, if the bank were giving itself a preference within the three months, it would be denied under the present law just the same. Is that what you are saying?

**Mr. Baird:** I think the courts would say under the present law that the making of a transfer entry in the bank would not be considered a set-off and therefore would not be covered by subclause (2). A transfer entry from one account to another would not be considered a set-off within the language.

**Senator Connolly:** It would be a consolidation.

**Mr. Baird:** It would be a consolidation as opposed to a set-off. They use the term "set-off" in subclause (2), and I think they would consider a set-off as used in subclause (2) to be a situation where there has been a payment to a bank and then the bank takes that payment and applies it against the existing loan.

**Senator Connolly:** How far does the bank's right to consolidate go? Can they consolidate all the accounts of the bankrupt after the making of the order?

**Mr. Baird:** That has been the accepted practice, yes.

**Senator Connolly:** Thinking about the effects on the estate for the trustee, what would be the situation where you have a bankrupt who has different kinds of accounts? He has chequing accounts, perhaps, and premium savings accounts, apart from loans, and some of those earn interest at higher rates. Is the bank allowed to consolidate and reduce those to some common rate that might be lower than the rate in some of the accounts? How far down the line does the consolidation go?

**Mr. Baird:** It is my understanding that the courts have permitted complete consolidation, and the question then would be, if there is an outstanding loan, what bank deposit is used and against which bank account is it consolidated?

[Traduction]

écriture interne, à savoir débiter un compte d'une certaine somme pour créditer cette dernière à un autre compte. Si la banque a versé l'argent dans les trois mois, c'est sous réserve qu'elle ait pu recevoir un traitement préférentiel de la part d'autres créiteurs, la passation d'écritures n'ayant eu aucun effet.

Je suis d'avis que les cours interpréteront l'alinéa 246 (2) de la même manière. Je ne vois pas pourquoi le libellé du nouveau projet de loi les pousseraient à modifier leur interprétation.

**Le sénateur Flynn:** Mais cela n'apparaît pas dans la loi actuelle.

**M. Baird:** Vous avez raison.

**Le sénateur Flynn:** Il s'agit de quelque chose de nouveau, du moins pour ce qui concerne le libellé.

**M. Baird:** Un droit est établi à l'alinéa 73(3) de la Loi sur la faillite actuelle.

**Le sénateur Flynn:** Le principe de la compensation s'y trouve.

**M. Baird:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Ce que vous dites alors c'est que l'alinéa 2 est redondant en ce sens que si la banque se voyait accorder un traitement préférentiel dans les trois mois, sa demande de compensation serait alors refusée aux termes de la loi actuelle. Est-ce bien ce que vous dites?

**M. Baird:** Je crois que les tribunaux seraient d'avis qu'aux termes de la loi actuelle, un transfert ne serait pas considéré comme une compensation et ne serait donc pas visé par le paragraphe (2). Un transfert d'un compte à l'autre ne serait pas considéré comme une compensation selon le libellé.

**Le sénateur Connolly:** Ce serait une consolidation.

**M. Baird:** Ce serait une consolidation par opposition à une compensation. L'expression «compensation» est utilisée au paragraphe (2) et je crois qu'il s'agirait alors d'un cas où un versement aurait été effectué à une banque et que la banque l'impute au prêt existant.

**Le sénateur Connolly:** Dans quelle mesure la banque a-t-elle le droit de consolider des comptes? Peuvent-elles consolider tous les comptes après le dépôt de la requête de mise en faillite?

**M. Baird:** C'était la pratique acceptée.

**Le sénateur Connolly:** Si l'on songe aux effets sur l'actif pour le syndic, que se passerait-il alors lorsqu'un failli détient différents comptes? Un compte de chèques, des comptes d'épargne à primes, à part les prêts, et certains comptes portant intérêt à des taux élevés. La banque est-elle autorisée à consolider ces comptes et à les réduire à un taux commun qui pourrait être inférieur au taux de certains d'entre eux. Jusqu'où peut aller la consolidation?

**M. Baird:** D'après ce que je sais, les tribunaux ont permis une consolidation complète, il faudrait alors se demander dans le cas d'un prêt en souffrance, quel type de dépôt est utilisé et à l'égard de quel compte la consolidation sera-t-elle effectuée?



[Text]

**Senator Connolly:** Banks are given pretty free rein, then, are they not? Is there anything in law to prevent banks from consolidating, apart from the incidents of bankruptcy? Can the bank, for example, take a customer's various accounts and put them together?

**Mr. Baird:** There would have to be a default. The bank treats a bankruptcy as a default in payment. It is the equivalent of making a demand in default. The bank would not be entitled to consolidate and preclude anyone from drawing money on his account until there was default in a loan. There is the creation of default that gives the bank the right of consolidation.

**Senator Connolly:** Suppose he has several accounts and writes an NSF cheque on one of them, can the bank then consolidate the other accounts? Is that a default?

**Mr. Baird:** I do not think that would be a default within the language that I have outlined. The normal rule is that there is a loan agreement or an operating account agreement that the customer signs with the bank which permits this type of consolidation.

**Senator Cook:** The transactions would have to be in the ordinary course of business, would they not? In other words, if the bankrupt were indebted to the bank and the bank pressured him to sell a lot of his inventory off and give the bank the money, that sort of payment could be looked at, couldn't it?

**Mr. Baird:** Yes, it would.

**Senator Cook:** It must be only a consolidation arising out of the ordinary course of business.

**Mr. Baird:** If the deposit is made in the normal course of business by the customer in his bank account and the bank has not been pressuring him, then consolidation would not be permitted, but if the debtor, knowing he is going bankrupt, goes out and sells his inventory at a greatly reduced value and then deposits it in the bank, that would be considered a preference.

**Senator Cook:** As you put it, it is the payment that is looked at and not the consolidation.

**Mr. Baird:** That is the present law, and my view is that the new bill does not change that situation.

**Senator Godfrey:** How do you ever get a credit in the bank unless money has been deposited?

**Mr. Baird:** At the time of the deposit that is a credit. The credit is created. If there is an intention to prefer by the making of that deposit, it is subject to attack. But, if the deposit was made a year ago and the transfer entry was just made two days before bankruptcy, the present law is that the making of the transfer entry would not be considered set-off or giving rise to the right of a trustee in bankruptcy to take proceedings.

**Senator Godfrey:** So that if the money is deposited in the bank, which they can consolidate within a three-month period,

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Les banques ont les coudées franches, n'est-ce pas? Existe-t-il une disposition de la loi qui empêche les banques de consolider les comptes mis à part les cas de faillite? Par exemple, la banque peut-elle consolider les divers comptes d'un client?

**M. Baird:** Il faudrait qu'il y ait défaut de paiement. La banque considère une faillite comme un défaut de paiement. Cela correspond à une requête de défaut. La banque n'aurait pas le droit de consolider les comptes ni d'empêcher un client de retirer de l'argent de son compte jusqu'à ce qu'il y ait défaut de remboursement d'un prêt. Ce n'est que dans les cas de défaut que la banque a le droit de consolider les comptes.

**Le sénateur Connolly:** Si un client a plusieurs comptes et qu'il fait un chèque sans provisions sur l'un d'eux, la banque peut-elle alors consolider les autres comptes? S'agit-il d'un cas de défaut de paiement?

**M. Baird:** Je ne crois pas que cela corresponde à la définition que j'en ai donné. Normalement, le client signe avec la banque un contrat de prêt ou un contrat sur un compte courant qui permet à cette dernière de consolider les comptes.

**Le sénateur Cook:** Ces transactions devraient s'effectuer dans le cours normal des affaires, n'est-ce pas? En d'autres termes, si le failli était endetté auprès de la banque et que celle-ci le pressait de se départir d'une large part de ses actifs pour pouvoir la rembourser, ce genre de paiement pourrait être envisagé n'est-ce pas?

**M. Baird:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Les comptes doivent être consolidés dans le cours normal des affaires.

**M. Baird:** Si le client effectue le dépôt dans son compte dans le cours normal des affaires et que la banque n'exerce aucune pression sur lui, elle ne peut consolider les comptes; mais si le débiteur, sachant qu'il est sur la voie de la faillite, réalise ses actifs à perte et qu'il dépose le produit de la vente dans son compte à la banque, ce serait alors un cas de traitement préférentiel.

**Le sénateur Cook:** Comme vous le dites, on examine le paiement et non pas la consolidation.

**M. Baird:** C'est ce que prévoit la loi actuelle et à mon avis, le projet de loi ne change en rien cette situation.

**Le sénateur Godfrey:** Comment peut-on obtenir du crédit d'une banque à moins d'avoir déposé de l'argent?

**M. Baird:** Vous obtenez du crédit au moment du dépôt. Si vous effectuez un dépôt dans l'intention d'accorder un traitement préférentiel, cette pratique peut être critiquée. Mais si le dépôt a été effectué un an auparavant et que le transfert est comptabilisé deux jours avant la faillite, la loi actuelle prévoit que la transaction ne constitue pas une compensation et ne donne pas droit à un syndic de faillite d'intenter des poursuites.

**Le sénateur Godfrey:** Donc, si l'argent est déposé à la banque, cette dernière peut consolider les comptes dans les



[Text]

and the bank knows there is a preference, then you do not have consolidation?

**Mr. Baird:** That is correct. But if the money was on deposit for a year and then, just before bankruptcy, the bank were to make the entry, that would not be subject to attack under the present law.

**Senator Barrow:** Surely, that would have to be money that arose from something that the bank did not already hold as collateral security?

**Mr. Baird:** Yes, it would. If the bank had the complete right to that money . . .

**Senator Barrow:** If they had an assignment of receivables and an assignment of inventory.

**Mr. Baird:** Usually, there is an obligation of the debtor to hold those moneys in trust for the bank in any event, and any payment would not constitute a fraudulent preference.

It is a little fuzzy when you talk about a floating charge debenture and whether or not money realized in the normal course of business by the debtor before the bank crystallizes its security, if paid to the bank, is a preference. That is an uncertain area at the moment.

**Senator Cook:** That is the only one on which the question could arise, isn't it?

**Mr. Baird:** Yes. Well, there are some situations where the bank does not have complete coverage of all the debtor's assets.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, may I ask the witness why in that subclause (2) they speak only of a case where there is a filing of a petition and not in every case of bankruptcy?

**Mr. Baird:** Under the new bill there will be a filing of a petition both in a voluntary bankruptcy and in an involuntary bankruptcy. They have used the term "petition" to apply now to both a voluntary assignment as we know it and an involuntary petition. So it is by virtue of the new language that it is applicable to both voluntary assignment and the involuntary petition.

**Senator Flynn:** The problem does not arise where there is an arrangement?

**Mr. Baird:** It does and it does not. There is a provision in the new bill that says that in certain circumstances a trustee under an arrangement would have the right to take proceedings to set aside a transfer. It is intended to incorporate in this bill rights at present held by the trustee in bankruptcy so as to give them to a trustee under an arrangement.

**The Chairman:** The next item is clause 53(2) on page 34 of the bill.

**Mr. Baird:** Clause 53 deals with the power to seize records, and a recommendation that there be a similar provision to clause 157 of the proposed Bank Act. I think this is just a problem created by the evolution of time. The new Bank Act has been developed since the original version of the Bankrupt-

[Traduction]

trois mois, sauf si elle sait qu'il y aura traitement préférentiel, n'est-ce pas?

**M. Baird:** C'est exact. Mais si l'argent est en dépôt depuis un an et que peu avant la faillite la banque inscrit le transfert, elle ne pourrait être attaquée aux termes de la loi actuelle.

**Le sénateur Barrow:** Il faudrait bien que l'argent provienne de sûretés que la banque ne détenait pas déjà?

**M. Baird:** Oui. Si la banque avait tous les droits de toucher à cet argent . . .

**Le sénateur Barrow:** S'il y avait eu cession d'effets à recevoir ou de biens inscrits dans l'inventaire.

**M. Baird:** De toute façon, le débiteur est habituellement tenu de garder en fiducie les sommes dues à la banque, et tout paiement ne constituerait pas un traitement préférentiel frauduleux.

On comprend mal lorsque vous parlez d'une débenture à charge variable et on ne sait toujours pas si les sommes touchées par le débiteur dans le cours normal des affaires, avant que la banque ne réalise sa sûreté, et versées à la banque, constituent un traitement préférentiel. Ce n'est pas clair pour l'instant.

**Le sénateur Cook:** C'est le seul cas où la question peut se poser, n'est-ce pas?

**M. Baird:** Oui. Enfin, il existe des cas où la banque n'a pas accès à tous les actifs du débiteur.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, j'aimerais demander au témoin pourquoi au paragraphe (2) on ne parle que du dépôt de la requête et non pas de tous les cas de faillite?

**M. Baird:** En vertu de nouveau projet de loi, il y aura dépôt d'une requête dans les cas de faillite tant volontaire qu'involontaire. On utilise le terme «requête» pour inclure la cession volontaire, telle que nous l'entendons, et les requêtes involontaires. Ainsi, le nouveau libellé s'applique tant aux cessions volontaires qu'aux requêtes involontaires.

**Le sénateur Flynn:** Le problème ne se pose pas dans le cas d'un concordat?

**M. Baird:** Oui et non. Le nouveau projet de loi contient une disposition qui stipule que dans certaines circonstances un syndic, aurait aux termes d'un concordat, le droit d'intenter des poursuites pour faire annuler un transfert. Ainsi, le projet de loi prévoit que les droits détenus à l'heure actuelle par les syndics de faillite seraient donnés à un syndic qui administre un concordat.

**Le président:** Nous passons maintenant au paragraphe 53(2) à la page 34 du projet de loi.

**M. Baird:** L'article 53 du bill traite de l'autorisation de saisir des dossiers, et il est recommandé qu'une disposition semblable soit incluse à l'article 157 du projet de loi sur les banques. Je crois que c'est un problème qui est apparu avec le temps. La nouvelle Loi sur les banques a été rédigée après

[Text]

cy Act, and I think this comment is a valid one. We should incorporate a similar type of provision in the Bankruptcy Act so that there is not a conflict between the rights of seizure under the Bankruptcy Act and rights of seizure under the Bank Act.

There are other companies that provide computer services and they should be given protection similar to that given to a bank. I think the concept of permitting access to the information, the print-out, is valid, but to take copies of the basic data processing records or computer tapes would be unreasonable. I do not think the Superintendent of Bankruptcy would ever do it anyway, although he might have the legal right to do so. He has always been responsible, and I would not anticipate that there would be a problem; nevertheless, the concept of keeping the provisions similar makes good sense.

**The Chairman:** Therefore you suggest an amendment recognizing the point made by the bankers?

**Mr. Baird:** Yes, I do.

**The Chairman:** And in the first instance, I take it, you will present the form of the amendment?

**Mr. Baird:** Yes, I will be pleased to do so.

**The Chairman:** The next clause is clause 265, starting on page 175 of the bill, and we are dealing specifically with subclause (14).

**Mr. Baird:** This problem deals with the question of priorities in the event of a bankruptcy of a bank. Fortunately for us, we have not had this problem recently in Canada, and their concern is that the new bill creates a different level of priorities than the existing Bank Act. It is really a question of policy, as to what priorities would be fair and equitable in the circumstances.

The bankruptcy bill provides that deposit liabilities have priority, and that is to be found in paragraph (f). Then in paragraph (g) we go on to deal with the indebtedness evidenced by a bank debenture subject to the prior payment in full of such other liabilities of the bank as are mentioned in that debenture or in any document under which it was issued. Then in paragraph (h) it talks of the claims of all other creditors.

The bankers have asked that the deposit liabilities and claims of other creditors should be treated equally on a *pari passu* basis. They feel that the liabilities created by way of a bank's guarantee and letters of credit issued by a bank should have the same status as deposit liabilities. They feel that giving priority to deposit liabilities is inconvenient to banks but may also disrupt their international commercial reputation as well.

My comment is that I think their international commercial reputation is created on the basis of their ability to repay the money, rather than the priority for its repayment in the case of a bankruptcy. I do not have any strong views on the issue of priority. It is a matter of policy whether you feel that liabilities created by deposits should rank equally with other liabilities created by a bank, or whether they should have priority.

[Traduction]

l'élaboration de la version originale de la Loi sur la faillite, et je crois que ce commentaire est valable. Nous devrions intégrer une disposition semblable dans la Loi sur la faillite pour qu'il n'y ait pas de conflit entre les droits de saisie prévus dans la Loi sur la faillite et ceux prévus dans la Loi sur les banques.

Certaines autres sociétés fournissent des services informatiques et devraient bénéficier de la même protection accordée aux banques. Je crois que l'idée de permettre l'accès à l'information, à l'imprimé d'ordinateur, est valable, mais il serait injuste de prendre des copies des dossiers de traitement des données de base ou des imprimés d'ordinateur. Je ne crois pas que le Surintendant des faillites se prévale de ce droit qui lui est donné. Il s'est toujours montré responsable, et je ne prévois aucun problème; néanmoins, l'idée d'éliminer les incompatibilités ne semble très sensée.

**Le président:** Vous proposez donc que le libellé soit modifié de façon à tenir compte des remarques faites par les banquiers?

**M. Baird:** Oui.

**Le président:** Et dans le premier cas, j'imagine que vous allez nous soumettre un projet de modification?

**M. Baird:** Oui, avec plaisir.

**Le président:** Nous passons maintenant à l'article 265 qui se trouve à la page 175 du projet de loi, et plus particulièrement au paragraphe (14).

**M. Baird:** Ce paragraphe traite de l'ordre de collocation dans le cas d'une faillite d'une banque. Heureusement pour nous, nous n'avons pas eu récemment de problème semblable au Canada, et les banquiers s'inquiètent du fait que le nouveau projet de loi crée un ordre différent de collocation par rapport à celui de la Loi actuelle sur les banques. Il s'agit en réalité de savoir quelle priorité serait juste et équitable dans les circonstances.

L'alinéa *f*) du projet de loi sur la faillite prévoit que les dépôts reçus par la banque ont priorité. L'alinéa *g*) traite des débentures de la banque, sous réserve d'un paiement intégral antérieur des autres dettes de la banque inscrites dans ces débentures ou dans tout document en vertu duquel elles ont été émises. L'alinéa *h*) traite de toutes les autres créances.

Les banquiers ont demandé que les dépôts et créances des autres créanciers soient traités de façon identique. Ils estiment que les passifs sous forme de sûretés consenties par une banque ou de note de crédit émise par une banque doivent avoir le même statut que les dépôts. Ils jugent que le fait de donner priorité aux dépôts complique la vie des banques et peut aussi nuire à leur réputation commerciale internationale.

A mon avis, leur réputation commerciale internationale est fondée sur leur aptitude à rembourser l'argent plutôt que sur l'ordre de collocation des remboursements dans le cas d'une faillite. Je n'ai pas de parti pris sur la question de l'ordre de collocation. Il s'agit de savoir si les passifs créés par les dépôts devraient occuper le même rang dans l'ordre de collocation que



[Text]

**The Chairman:** How would you justify creating a priority?

**Mr. Baird:** I guess you look at a deposit as being money owing to a customer, but possibly a customers of limited means. Most customers are not large customers, and therefore by giving priority—and I hate to use the term—to small customers, a person with a small account might be more seriously hurt than would a creditor who holds a letter of credit or a guarantee.

**Senator Buckwold:** Well then, what is the deposit insurance supposed to protect?

**The Chairman:** You do not see any need for the recommendation of the bankers?

**Mr. Baird:** I do not think it is necessary.

**The Chairman:** If you had to put the answer to this request in a sentence or two, what would you say?

**Mr. Baird:** I would use just one word: no.

**Senator Barrow:** Does it have any practical significance in dealing with foreign banks?

**Mr. Baird:** I do not think so. I do not think the foreign banks would even look at our Bankruptcy Act to see what the priorities would be. Maybe they would, but I would be very much surprised if they were that astute to look into the priorities.

To answer Senator Buckwold's question about the \$20,000 protection given by the deposit insurance, it would still be applicable, and the depositor with claims of \$20,000 or less would still get 100 per cent protection. This would not change his rights at all. I believe the corporation that issues the deposit insurance could then be subrogated to the rights of the customer and rank in priority.

**Senator Connolly:** This has nothing really to do with the point, but paragraph (c) talks about the payments of notes issued by the bank intended for circulation in a foreign country. Does, in fact, that happen any more? I thought that the Bank Act prohibited the banks from issuing notes for circulation.

**Mr. Baird:** I am sorry, but I cannot answer that question. I do not know the answer. I have never run across it in my experience.

**The Chairman:** Well, it means we would have to look at the Bank of Canada Act. They are issuing the authority for bank notes.

**Senator Connolly:** How long has it been since the banks issued notes, Mr. Chairman? Since you have been here for most of the revisions since Confederation, maybe you remember! How far back?

**Senator Beaubien:** '34. Before then the banks issued their notes.

[Traduction]

les autres passifs d'une banque, ou s'ils doivent avoir la priorité.

**Le président:** Comment justifieriez-vous l'attribution d'une priorité?

**M. Baird:** Vous semblez croire qu'un dépôt constitue une somme due à un client dont les moyens sont restreints. La majorité des clients ne sont pas de gros clients et si vous accordez aux petits clients la priorité, et je n'aime pas utiliser ce terme, il se peut que la personne qui n'a qu'un petit compte soit défavorisée par rapport à un créancier qui détient une note de crédit ou une sûreté.

**Le sénateur Buckwold:** Mais alors l'assurance-dépôts que doit-elle protéger?

**Le président:** Vous trouvez la recommandation des banquiers inutile?

**M. Baird:** Je ne la crois pas nécessaire.

**Le président:** Si vous deviez répondre à cette question en une phrase ou deux, que diriez-vous?

**M. Baird:** Je pourrais répondre en un mot: non.

**Le sénateur Barrow:** Cela a-t-il des répercussions pratiques par rapport aux banques étrangères?

**M. Baird:** Je ne le crois pas. Je ne pense pas que les banques étrangères se donnent la peine de vérifier l'ordre de collocation prévu dans la Loi sur la faillite. Il se peut qu'elle le fassent, mais je serais très étonné si elles étaient assez astucieuses pour vérifier l'ordre de collocation.

Pour répondre à la question du sénateur Buckwold au sujet de la protection de \$20,000 accordée par l'assurance-dépôt, cette disposition serait encore applicable et le déposant réclamant un remboursement de \$20,000 ou moins obtiendrait encore une protection totale. Ses droits ne seraient nullement réduits. Je pense que la société qui consent l'assurance-dépôt pourrait représenter les droits du client et remonter dans l'échelle des créanciers prioritaires.

**Le sénateur Connolly:** Ma question n'a pas vraiment trait à ce point, mais je constate que l'alinéa (c) porte sur les paiements de billets émis par la banque en vue de leur circulation dans un pays étranger. Est-ce qu'en réalité ce genre de choses a encore cours? Je croyais que la Loi sur les banques interdisait à ces dernières d'émettre des billets en vue de leur circulation.

**M. Baird:** Je suis navré, mais je ne peux répondre à votre question. Je n'en connais pas la réponse. Je n'ai jamais eu l'expérience de ce problème.

**Le président:** Cela veut donc dire qu'il faudrait consulter la Loi sur la Banque du Canada. C'est cette dernière qui a la responsabilité de l'émission des billets.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le Président, puisque vous avez été de presque toutes les séances de révision qui ont eu lieu depuis la Confédération, pouvez-vous nous dire depuis quand les banques émettent des billets? Peut-être vous en souvenez-vous?

**Le sénateur Beaubien:** Trente-quatre. Avant elles émettaient leurs propres billets.



[Text]

**The Chairman:** Well, Senator Connolly, you can't take me back to '34. That is going a little too far!

**Senator Connolly:** He said 1934. You were around then.

**The Chairman:** Oh, yes.

**Senator Connolly:** You were playing hockey then.

**The Chairman:** I only came here in 1940.

**Senator Walker:** We cannot cast this aside, because we have an important letter from Mr. R. M. MacIntosh, the President-Designate who states:

... we feel it is imperative that you be informed of the bank's concern in respect to certain sections of the bill.

**The Chairman:** What I was going to suggest is that we stand further consideration of this item and inform ourselves and report to the committee.

**Senator Walker:** Yes. I guess he would not mind that delay.

**Senator Connolly:** Is that stay restricted to priority payment instruments? Is that the only one we are standing?

**Mr. Baird:** No. I think we should talk about recommendation No. 5 dealing with priority payment instruments. There is a problem with the fact that the two bills are coming forward without co-ordination of terminology and without co-ordination of priority, so that, I think, their comments are valid when the Bankruptcy Act talks about "interim receivers" and "trustees in bankruptcy", and the Bank Act talks about the "curators" and "liquidators".

In addition, there is provision for the Canadian Payments Association being involved including all chartered banks and many institutions falling within the definition of "Financial institutions". There is a problem with co-ordination there. There is a conflict between the Bank Act and the Bankruptcy Act, Mr. Chairman, and I think these conflicts should be resolved.

The only question outstanding is whether the resolution should take place by amending the proposed new Bank Act or the proposed new Bankruptcy Act, and I think we could deal with that in a recommendation for a report.

**The Chairman:** Yes. What would be the substance of the recommendation?

**Mr. Baird:** In my view, the Bank Act should be changed to remove the designation of "curators" and "liquidators" because the new Bankruptcy Act has complete coverage of a liquidation situation and has all the provisions setting out the method of realization and, therefore, I think the Bankruptcy Act should dominate with respect to a bankruptcy or insolvency of a bank because the Bankruptcy Act is much more complete and is designed to cover an insolvency situation, whereas the Bank Act has only a few provisions relating to that situation.

[Traduction]

**Le président:** Monsieur le sénateur Connolly, 34 c'est trop loin pour moi!

**Le sénateur Connolly:** Il a dit 1934. Vous étiez là à cette époque.

**Le président:** Certainement.

**Le sénateur Connolly:** Vous jouiez au hockey dans le temps.

**Le président:** Je ne suis là que depuis 1940.

**Le sénateur Walker:** Laissons cela pour l'instant. Nous avons une importante lettre de M. R. M. MacIntosh, le président désigné qui déclare:

... nous estimons que vous devez absolument être informés des inquiétudes des banques à l'égard du libellé de certains articles du projet de loi.

**Le président:** J'allais proposer de reporter l'étude de ce point pour obtenir de plus amples renseignements sur la question et faire rapport au comité.

**Le sénateur Walker:** C'est d'accord. Je pense qu'il ne s'opposera pas à ce délai.

**Le sénateur Connolly:** Cette mise en veilleuse concerne-t-elle seulement les instruments de paiement privilégié? Suspendons-nous l'étude de ce point seulement?

**M. Baird:** Non. Je pense que nous devons parler de la recommandation no 5 qui porte sur les instruments de paiement privilégié. Le problème tient au fait que deux projets de loi ont été déposés sans qu'il y ait eu coordination préalable de leur terminologie ni de leur ordre de priorité. C'est pourquoi je pense que leurs observations sont fondées lorsqu'ils soulignent que la Loi sur la faillite parle de «séquestre provisoire» et de «syndic de faillite» et que la Loi sur les banques parle de «curateurs» et de «liquidateurs».

En outre, une disposition prévoit que l'Association canadienne des paiements doit être incluse, notamment toutes les banques à charte et un grand nombre d'institutions qui entrent dans la définition d'«institutions financières». Il y a donc là un problème de coordination. Il existe un conflit entre la Loi sur les banques et la Loi sur la faillite, Monsieur le Président, et je pense qu'il faut le résoudre.

La seule question qui reste à trancher consiste à savoir si le règlement s'effectuera en apportant un amendement au projet de loi sur les banques ou à celui qui porte sur la faillite, et je pense que nous pourrions y parvenir en recommandant qu'un rapport soit présenté.

**Le président:** C'est d'accord. Quel serait l'essentiel de cette recommandation?

**M. Baird:** A mon avis, la Loi sur les banques devrait être modifiée de façon à supprimer la désignation de «curateur» et de «liquidateur» parce que la nouvelle loi sur la faillite prévoit tout ce qui touche les cas de liquidation ainsi que toutes les dispositions définissant la procédure à suivre. Par conséquent, je pense que la Loi sur la faillite doit primer dans les cas de faillite ou d'insolvabilité d'une banque parce qu'elle est beaucoup plus complète et qu'elle est conçue de façon à s'appliquer aux cas d'insolvabilité, alors que la Loi sur les banques ne compte que quelques dispositions relatives à ces cas.

[Text]

**The Chairman:** Yes, but the Bank Act deals with banking, and it is often said that it is special legislation to deal with the banks and, therefore, if it does not conform, for instance, with the Canada Business Corporations Act, then whatever is in the Bank Act is what governs the situation. But I suppose the answer to that is that bankruptcy is also special legislation and its validity is federal; therefore, I do not know how that would work against correlating terms in both bills, but I have no hard and fast views on it.

**Mr. Baird:** It is basically my view that there is more intensive study given to the insolvency provisions of the Bankruptcy Act than there is to the insolvency provisions of the Bank Act and, therefore, they give better coverage, they are more sufficient, they leave less loopholes, they leave less areas of uncertainty in the Bankruptcy Act than in the provisions of the Bank Act.

**The Chairman:** Yes, I think that is right. The basic element in the bankruptcy law is insolvency, and the whole approach centres on that, whereas insolvency is only one of innumerable items, judging by the length of the bank bill, and it might be necessary to get the basic authority on insolvency.

**Mr. Baird:** Yes, and delegate it to the Bankruptcy Act rather than even attempting to deal with it in the Bank Act. It seems to be creating an unnecessary conflict. Providing that the provisions are acceptable, they could be incorporated into the Bankruptcy Act and take advantage of all the other provisions of the Bankruptcy Act which have very good practical...

**Senator Connolly:** What you are saying sounds, Mr. Baird, as if you are proposing to make some amendments to the Bank Act to legislate in respect of these items that are mentioned in this memo by reference to the Bankruptcy Act, and it is not just a matter of changing the words "curators" and "liquidators" that now appear in the banking bill.

**Mr. Baird:** To do a perfect job of co-ordination, we should, in my view, incorporate the insolvency provisions in the Bank Act by reference to the Bankruptcy Act.

**Senator Connolly:** But by reference, not verbatim?

**Mr. Baird:** No, not verbatim.

**Senator Connolly:** It has nothing to do with this committee, Mr. Chairman, but maybe this is the kind of thing that, now that it is discovered, should be called to the attention of the other committee before they complete a long list of technical amendments on the bank bill. Now, they may have this memo over there so perhaps they will do it anyway.

**The Chairman:** I think possibly they do have a copy of this.

**Senator Connolly:** Yes, this was written to the minister, so we can assume that.

[Traduction]

**Le président:** Je veux bien, mais la Loi sur les banques porte sur les affaires bancaires et on a souvent dit que les affaires bancaires doivent être régies par une législation spéciale. Par conséquent si cette loi manque de cohérence avec la Loi sur les corporations commerciales canadiennes par exemple, c'est la Loi sur les banques qui doit primer quel que soit son contenu. Je suppose toutefois qu'on répondra à cela que la faillite relève aussi d'une législation spéciale et que ce domaine est de compétence fédérale. Je ne sais absolument pas en quoi résulterait la confrontation des termes de ces deux projets de loi et n'ai aucune idée bien arrêtée là-dessus.

**M. Baird:** Je pense essentiellement qu'une plus grande attention a été accordée aux dispositions d'insolvabilité de la Loi sur la faillite que ce ne fut le cas pour la Loi sur les banques, et que la première est donc plus complète et laisse moins d'échappatoires, moins d'incertitudes que la seconde.

**Le président:** Je pense que c'est juste. L'élément principal de la Loi sur la faillite, c'est l'insolvabilité, et tout y converge. Alors qu'à en juger par l'épaisseur du projet sur les banques l'insolvabilité n'est que l'un des innombrables points qui y sont étudiés, et il pourrait s'avérer nécessaire de recourir au pouvoir fondamental en matière d'insolvabilité.

**M. Baird:** Et de le déléguer dans la Loi sur la faillite plutôt que de tenter de régler cette question par la Loi sur les banques, ce qui semble créer un conflit inutile. A la condition que les dispositions soient acceptables, elles pourraient être intégrées à la Loi sur la faillite, ce qui nous permettrait de profiter de toutes les autres dispositions de cette loi, qui sont d'ailleurs excellentes...

**Le sénateur Connolly:** Par ce que vous êtes en train de dire, monsieur Baird, vous donne l'impression que vous proposez d'apporter des modifications à la Loi sur les banques afin de légiférer sur les questions mentionnées dans ce mémoire relatif à la loi sur la faillite, et qu'il ne s'agit plus tout simplement de changer les termes «curateurs» et «liquidateurs» qui sont actuellement utilisés dans le projet de loi sur les banques.

**M. Baird:** Pour assurer une coordination parfaite, nous devrions, à mon avis, intégrer les dispositions d'insolvabilité à la Loi sur les banques en faisant référence à la Loi sur la faillite.

**Le sénateur Connolly:** En y faisant référence, et non pas par citation?

**M. Baird:** Non, pas par citation.

**Le sénateur Connolly:** Cela n'a rien à voir avec ce comité, monsieur le président, mais il s'agit peut-être du type de problème qui, du moment qu'il a été mis au jour, doit être soumis à l'attention de l'autre comité avant qu'il n'apporte une longue liste d'amendements techniques au projet de loi sur les banques. Il est possible qu'il ait ce mémoire et peut-être le fera-t-il de toute façon.

**Le président:** Je pense qu'il en a un exemplaire.

**Le sénateur Connolly:** C'est ce qu'on a écrit au ministre et nous pouvons compter là-dessus.



[Text]

**The Chairman:** First we should settle on the language and the method of dealing with this on the basis that we want the terminology and descriptions in the Bankruptcy Act to be reflected in the new Bank Act. That is basic.

**Mr. Baird:** Yes, I think that should be a recommendation of this committee.

**Hon. senators:** Agreed.

**Senator Godfrey:** Just to go back to that question of the payment of the notes, could you let us know what they are talking about? Are they promissory notes or bank notes? Could you let us know at some future time?

**Mr. Baird:** I will try to find out for you, sir.

**Senator Walker:** Does it matter?

**Senator Godfrey:** I don't know. I don't think we should pass on something that we don't know what they are talking about.

**The Chairman:** Senator Godfrey, I had already said that this is an item that we would get the answers to.

**Senator Godfrey:** I am sorry; I missed that.

**The Chairman:** Now, the next item, Mr. Baird, is item 5 in this memorandum of the bankers where they deal with clause 265, subclauses (14) and (15). Subclause (15) is on page 181.

**Mr. Baird:** The basic problem there is a similar problem to what we have discussed dealing with terminology. They talk about a provision in the new bank bill, C-6, of a priority payment instrument, and this concept of a priority payment instrument has not been recognized or even dealt with in the Bankruptcy Act. I think their comment is correct, that we should not create two different sets of priorities, one in the Bank Act and one in the Bankruptcy Act, and I have no strong views on which priority is correct, but I do have a strong view that there should not be a conflict. The priority payment instrument is dealt with in Bill C-6. It is something that has not been recognized in the proposed Bankruptcy Act.

**Senator Laird:** Well, would the same solution just suggested for the prior item be suitable for this?

**Mr. Baird:** My reaction, senator, would be to say yes. We should take the Bank Act provision here and recognize it in the Bankruptcy Act. The Bankruptcy Act should create the mechanics of realizing on an asset of an insolvent bank, but the priorities really should be determined in the Bank Act, because that is the appropriate place to determine where the priorities lie with respect to claims against a bank. We have the policy in the Bank Act and the mechanics in the Bankruptcy Act. That would be my recommendation with regard to the proper approach to resolving the conflict.

[Traduction]

**Le président:** D'abord, nous devrions fixer le vocabulaire et la façon de procéder en partant du principe que nous voulons que la terminologie et les descriptions de la Loi sur la faillite soient reprises dans la nouvelle Loi sur les banques. C'est le point de départ.

**M. Baird:** Je pense que ce comité pourrait le recommander.

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Godfrey:** Pour revenir à cette question du paiement des billets, pourriez-vous nous expliquer de quoi il s'agit? S'agit-il de billets à ordre ou de billets de banque? Pourriez-vous le préciser plus tard?

**M. Baird:** Je m'en informerai, monsieur.

**Le sénateur Walker:** Cela a-t-il de l'importance?

**Le sénateur Godfrey:** Je n'en sais rien, mais j'etime que nous ne devrions pas laisser passer quelque chose dont nous ne comprenons pas le véritable sens.

**Le président:** Monsieur le sénateur Godfrey, j'ai déjà dit que nous obtiendrions les réponses à cette question.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis désolé. Je ne m'en suis pas rendu compte.

**Le président:** Passons au point suivant, monsieur Baird, le point 5 de ce mémoire des administrateurs de banques qui porte sur les paragraphes 265 (14) et (15). Le paragraphe (15) se trouve à la page 181.

**M. Baird:** Ce problème s'apparente à celui dont nous avons parlé en rapport avec le vocabulaire utilisé. Il est question d'une disposition du nouveau projet de loi sur les banques, le bill C-6, qui traite d'un instrument de paiement privilégié et ce principe d'un instrument de paiement privilégié n'a été ni reconnu ni abordé dans la Loi sur la faillite. Je pense qu'ils ont raison d'affirmer que nous ne devons pas créer deux différentes échelles de priorité, l'une pour la Loi sur les banques et l'autre pour la Loi sur la faillite. Je n'ai pas d'idée bien arrêtée sur l'ordre des priorités à retenir, mais je suis bien convaincu qu'il ne doit pas y avoir de conflit entre les deux lois. Il est question au bill C-6 de l'instrument de paiement privilégié. C'est toute-fois une chose qui n'a pas été reconnue dans le projet de loi sur la faillite.

**Le sénateur Laird:** Pensez-vous que la solution qui vient tout juste d'être proposée pour le point précédent pourrait convenir à celui-ci?

**M. Baird:** Je dirais oui, monsieur le sénateur. Nous devrions prendre cette disposition de la Loi sur les banques et l'intégrer à la Loi sur la faillite. Cette loi doit établir la procédure de réalisation d'un élément d'actif d'une banque insolvable, mais les priorités doivent vraiment être fixées dans la Loi sur les banques parce que c'est dans ce document qu'il y a lieu de traiter des priorités en matière de réclamations contre une banque. La ligne de conduite à suivre est exposée dans la Loi sur les banques et la façon d'y parvenir dans la Loi sur la faillite. Ce serait là l'essentiel de ma recommandation en ce qui concerne l'approche à adopter pour résoudre le conflit.



[Text]

**The Chairman:** What do you call the priorities? The mechanics?

**Mr. Baird:** No. The concept of priority given to a deposit over another obligation of a bank. Is not the concept of this "priority payment instrument", and where it should rank in priority in the event of the distribution of the assets of a bank, a policy issue that should be dealt with in the Bank Act?

**The Chairman:** My own feeling would be that it should be, but the kinds of situation you run into in connection with the Bankruptcy Act are quite varied and quite extensive. My own feeling is that the bank should have its own guidelines on that question; but I am not adamant. I would like to know exactly how you feel about it. If you think it should be done, then why?

**Mr. Baird:** Well, my number one recommendation is that we coordinate the priorities. There is just no question about that. Secondly, I am open to having the priorities set out either in the Bankruptcy Act or the Bank Act, provided they are the same. If we can incorporate the priorities in the Bankruptcy Act, because it is a distribution that is being made after bankruptcy, and provided it is satisfactory to the committee dealing with the Bank Act, that would work quite well, in my view.

**Senator Connolly:** Is that much of job?

**Mr. Baird:** I do not think so.

**Senator Connolly:** Are there many changes in both bills to be made, do you think?

**Mr. Baird:** I am not familiar with the new bank bill, which is not in its final form. That is one of my personal problems. I have only been working on the Bankruptcy Act. I therefore cannot answer that, categorically.

**The Chairman:** Well, you state the problems that you cannot answer categorically, and we will give the answers.

**Mr. Baird:** I will talk to your adviser on the Bank Act, Mr. Scott, and the two of us can co-ordinate on the problem.

**The Chairman:** All right. He is available today.

**Senator Connolly:** Does the other committee have counsel?

**The Chairman:** You mean the Commons committee?

**Senator Connolly:** Yes. On both bills.

**The Chairman:** I am not aware that they have. The Inspector General of Banks is there all the time, though I am not sure that they listen to him all the time.

**Senator Walker:** Do they listen to anybody?

**The Chairman:** I have enough to do here without attempting any comment or criticism with regard to how they operate over there. They run their own show. When we see the results of their activities, we may make some comments.

[Traduction]

**Le président:** Qu'appellez-vous priorité? La procédure?

**M. Baird:** Non. Le degré de priorité reconnu à un dépôt par rapport à une autre obligation d'une banque. Le concept même de cet instrument de paiement privilégié et son ordre de priorité en cas de liquidation des éléments d'actif d'une banque ne constituent-ils pas une question de principe qu'il convient de traiter dans la Loi sur les banques?

**Le président:** A mon avis, il devrait en être ainsi mais les cas qui relèvent de la Loi sur la faillite sont extrêmement variés et complexes. Je pense que la banque doit avoir ses propres directives, mais je ne me montrerais pas intransigeant. J'aimerais savoir ce que vous en pensez vraiment. Si vous pensez qu'il faut le faire, et pourquoi?

**M. Baird:** Ma première recommandation serait de coordonner des priorités. Cela ne fait aucun doute. En second lieu, peu m'importe que les priorités soient définies dans la Loi sur la faillite ou dans la Loi sur les banques pourvu qu'elles soient identiques. A mon avis, si nous pouvions intégrer les priorités à la Loi sur la faillite, parce qu'il y a une liquidation après faillite, et à la condition que cette solution soit jugée satisfaisante par le comité qui traite de la Loi sur les banques, il me semble que cela pourrait fonctionner très bien.

**Le sénateur Connolly:** Cela suppose-t-il de grandes difficultés?

**M. Baird:** Je ne pense pas.

**Le sénateur Connolly:** Y a-t-il beaucoup de modifications à apporter aux deux projets de loi?

**M. Baird:** Je ne connais pas très bien le nouveau projet de loi sur les banques, qui de toute façon n'est pas rédigé dans sa forme définitive. C'est de toute façon un problème qui me concerne seul et je n'ai travaillé que sur la Loi sur la faillite. Je ne peux donc pas répondre de façon catégorique.

**Le président:** Exposez les problèmes auxquels vous ne pouvez répondre de façon catégorique, nous vous fournirons les réponses.

**M. Baird:** Je parlerai à votre conseiller en matière de Loi sur les banques, M. Scott, et nous pourrions ensemble apporter une solution de coordination au problème.

**Le président:** Très bien. Il est libre aujourd'hui.

**Le sénateur Connolly:** L'autre comité a-t-il un conseiller?

**Le président:** Vous parlez du comité de la Chambre?

**Le sénateur Connolly:** Oui. Relativement aux deux projets de loi.

**Le président:** Je ne le savais pas. Toutefois, l'Inspecteur général des banques y siège constamment, mais je ne suis pas certain qu'on l'écoute tout le temps.

**Le sénateur Walker:** Est-ce qu'on écoute qui que ce soit?

**Le président:** J'ai bien suffisamment à faire ici sans avoir à me prononcer sur la façon dont on s'y prend là-bas. Qu'ils s'occupent eux-mêmes de leurs affaires. Nous les jugerons sur les résultats obtenus.

[Text]

The next recommendation, on page 8 of the memorandum, is item number six, referring to clause 147(1). You will find that on page 105 of the bill.

**Mr. Baird:** There was a comment made by the Canadian Bar Association on this matter when they appeared before this committee.

The clause deals with limitation on acceleration, and provides that a bank, or any other secured creditor, is not entitled to accelerate its loan on the grounds that a bankruptcy has occurred. This was an area in which I took issue with the recommendation of the Canadian Bar Association because I felt that acceleration solely as a result of bankruptcy gave the secured creditor an unfair result. Unfairness usually arises because of the rate of interest that is being charged on the loan. If you have a long term loan with a relatively low rate of interest, and then a bankruptcy occurs, if there is no acceleration the trustee in bankruptcy will be permitted to sell the house, or assets, and let the purchaser assume the existing obligation. Thus the trustee in bankruptcy will get a higher recovery because of the fact that the purchaser would pay a lower rate of interest on the first mortgage on the house; but if the mortgagee can accelerate his indebtedness and say he wants payment in full, then the trustee in bankruptcy will get a reduced recovery.

This is the reason why this clause is there; that is, to preclude an acceleration being created solely as a result of bankruptcy, and to permit the trustee in bankruptcy to have the right to deal with the asset on the basis that the full amount of the debt owing to the secured creditor is not payable immediately upon the bankruptcy occurring.

**Senator Connolly:** What about the clause in the contract—for example, a mortgage on a piece of land, or a building, which says that the full amount is due on bankruptcy?

**Mr. Baird:** This clause would invalidate that. It alters the contractual rights of the parties to give the trustee in bankruptcy the right to—

**Senator Connolly:** So, in effect, a clause like that, now, has no validity at all in a mortgage?

**Mr. Baird:** Under the present law it does; but under the new act it would not. Then the trustee in bankruptcy would be in a position to sell the asset without having to pay off the loan, or the mortgage, or the hypothèque. The purchaser would be in a position to assume that obligation and carry on, making the regular monthly payments. If he missed the payments, of course, then the right of acceleration would rise.

If there were any other default occurring under the term of the mortgage, the right of acceleration would arise; but this clause only precludes acceleration as a result of a bankruptcy occurring. It does exactly what you have suggested, Senator Connolly; it invalidates a contractual provision.

**Senator Flynn:** What would be the effect on, let us say, the rate of interest, or something like that? It might mean quite a

[Traduction]

La recommandation suivante, le point n° 6, qui figure à la page 8 du mémoire concerne le paragraphe 147(1) qui se trouve à la page 105 du projet de loi.

**M. Baird:** L'Association du Barreau canadien a fait une observation là-dessus lorsqu'elle a témoigné devant ce comité.

Cet article impose des restrictions quant au paiement accéléré et stipule qu'une banque, ou tout autre créancier garanti n'a pas le droit d'exiger le remboursement accéléré d'un prêt dans le cas d'une faillite. Je ne suis pas d'accord avec la recommandation de l'Association du Barreau canadien car j'estime que le paiement accéléré à la suite d'une faillite est injuste pour les créanciers garantis. L'injustice découle habituellement du taux d'intérêt sur le prêt. Prenons le cas d'un prêt à long terme avec un taux d'intérêt relativement faible. Lorsque la faillite est déclarée et qu'il n'y a pas de paiement accéléré, le syndic est habilité à vendre la maison ou l'actif et à laisser l'acheteur reprendre les obligations existantes. Ainsi, le syndic récupère beaucoup plus puisque l'acheteur verse un taux d'intérêt moins élevé sur la première hypothèque, mais si le détenteur de l'hypothèque est habilité à accélérer le remboursement au complet de la dette, alors le syndic récupère beaucoup moins.

C'est la raison d'être de cette disposition, à savoir, d'empêcher le paiement accéléré strictement à la suite d'une faillite et d'accorder au syndic le droit de disposer de l'actif étant convenu que le montant total de la dette envers le créancier garanti n'est pas remboursable immédiatement au moment de la déclaration de la faillite.

**Le sénateur Connolly:** Mais que faites-vous de la disposition du contrat? Prenons par exemple le cas d'une hypothèque sur un terrain ou un édifice qui stipule que le montant complet doit être remboursé dans le cas d'une faillite.

**M. Baird:** Le paragraphe dont nous discutons aurait préséance sur une telle disposition et la rendrait nulle. Il modifierait les droits contractuels des parties en accordant au syndic le droit de...

**Le sénateur Connolly:** Alors, en fait, une telle disposition n'a aucune valeur dans le cas d'une hypothèque?

**M. Baird:** En vertu de la Loi actuelle, si; mais en vertu de la nouvelle, non. Le syndic serait en effet habilité à vendre l'actif sans avoir à rembourser le prêt, le «mortgage» ou l'hypothèque. L'acheteur serait habilité à assumer cette obligation et à continuer de verser les mensualités prévues. Bien entendu, s'il omettait de verser l'une de ces mensualités, le droit d'exiger le paiement accéléré s'appliquerait.

Dans le cas de toute autre omission d'effectuer un paiement aux termes prévus pour le remboursement de l'hypothèque, le droit d'exiger le paiement accéléré s'applique, mais cette disposition interdit uniquement les paiements accélérés à la suite d'une faillite. Elle a exactement l'effet auquel vous faisiez allusion, sénateur Connolly: elle rend nulle l'une des conditions du contrat.

**Le sénateur Flynn:** Mais quelle en serait l'incidence sur, mettons, le taux d'intérêt? Elle pourrait entraîner un change-



[Text]

substantive change. When the creditor loaned the money, he agreed to accept a stipulated rate of interest.

**Senator Flynn:** I know.

**Mr. Baird:** Should he, because of bankruptcy occurring, be in a position to improve his position? Should he be entitled to it? That is the policy issue that is presented.

**Senator Flynn:** It is quite standard today to provide that, if there is a bankruptcy, the whole amount becomes due.

**Mr. Baird:** Yes, that is correct.

**Senator Flynn:** If you say that that is void from now on, it may then become more difficult or more costly to borrow money.

**Senator Connolly:** It depends on which way the interest rates are going at the time of the bankruptcy.

**Senator Flynn:** Those people who lend money will not like it.

**Mr. Baird:** They do not normally lend money with the view that the borrower will go bankrupt.

**Senator Flynn:** I know, but it is the same thing. If you stop paying, usually you say under those circumstances that the whole amount will become due.

**Mr. Baird:** That would still be valid. That type of provision would still stand.

**Senator Flynn:** I know, if there is no bankruptcy. But usually when it happens it is followed—

**M. Baird:** But if there was default in payment and the trustee in bankruptcy did not keep up the payments, the creditor would be entitled to accelerate. It is only if the trustee in bankruptcy keeps up the payments and keeps the mortgage in good standing that this clause would be effective.

**Senator Connolly:** Maybe I am going a little far afield here, but is there any possibility of this being an interference with the provincial jurisdiction in respect of property and civil rights? When you have a contract made in a province which says that in the event of a bankruptcy the payments will be accelerated under the instrument—

**Senator Flynn:** No, it is because it deals with bankruptcy.

**Senator Connolly:** It is because it is a bankruptcy, yes.

**Mr. Baird:** I think we have to rely on the heading "Bankruptcy and Insolvency Jurisdiction."

**Senator Connolly:** I would think so.

**The Chairman:** Of course, you have the basic concept: a contract is a contract. You start out with that. It provides for a rate of interest, let us assume a specific rate of interest, that is payable during the lifetime of the contract. If bankruptcy intervenes, as a result of which there is a delay in payment of the interest, it could well be, and you can tell me if this is right or not, that that is a default under the contract.

[Traduction]

ment important. Lorsqu'un créancier consent un prêt, il convient d'accepter le taux d'intérêt stipulé.

**Le sénateur Flynn:** Je le sais.

**M. Baird:** Alors la déclaration d'une faillite devrait-elle le mettre en mesure d'améliorer sa situation? C'est une question de politique.

**Le sénateur Flynn:** C'est dans l'ordre normal des choses, de nos jours, que d'exiger le remboursement du plein montant au moment d'une faillite.

**M. Baird:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Mais si cette politique ne s'appliquait plus à partir de maintenant, il pourrait devenir beaucoup plus difficile ou onéreux d'emprunter de l'argent.

**Le sénateur Connolly:** Tout dépend des fluctuations du taux d'intérêt au moment de la faillite.

**Le sénateur Flynn:** Les prêteurs ne seront pas du tout contents.

**M. Baird:** Mais il est très rare qu'ils consentent des prêts croyant que l'emprunteur fera faillite.

**Le sénateur Flynn:** Je le sais bien, mais c'est du pareil au même. Lorsque l'emprunteur cesse d'effectuer ses versements, il est habituellement tenu de rembourser le plein montant.

**M. Baird:** Cette condition s'appliquerait toujours.

**Le sénateur Flynn:** Je le sais, s'il n'y a pas de faillite. Mais habituellement, lorsque cette situation se produit, . . .

**M. Baird:** Mais si il y a défaut de paiement, si le syndic n'effectue pas tous les versements prévus, le créancier aurait le droit d'exiger le paiement accéléré. Cette disposition ne s'applique que si le syndic continue d'effectuer ses versements et observe les dispositions relatives à l'hypothèque.

**Le sénateur Connolly:** Je vais peut-être un peu trop loin dans mon raisonnement, mais se peut-il que cette disposition contrevienne la compétence provinciale en matière des droits sur la propriété et des droits civils? Lorsqu'un contrat est rédigé conformément à une loi provinciale qui stipule que dans le cas d'une faillite, le remboursement doit être accéléré en vertu du texte habilitant . . .

**Le sénateur Flynn:** Non, parce qu'il s'agit de faillite.

**Le sénateur Connolly:** Mais c'est justement parce qu'il s'agit d'une faillite.

**M. Baird:** Nous devons nous reposer sur la rubrique qui traite de compétences en matière de faillite et d'insolvabilité.

**Le sénateur Connolly:** Je suis d'accord.

**Le président:** Mais il reste une notion de base: à savoir, un contrat est un contrat. Il prévoit un taux d'intérêt, mettons un taux d'intérêt précis payable pendant toute la durée du contrat. Lorsqu'une faillite est déclarée et que le versement de l'intérêt est retardé, ce délai pourrait être considéré, corrigez-moi si je me trompe, comme une violation du contrat.



[Text]

**Mr. Baird:** It depends on the terms of the contract. If there is a default in payment, clearly that is a default which would give the right to acceleration and the full amount would become due and owing.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Baird:** However, some contracts provide that just the bankruptcy is a default and the full amount becomes due and payable, even if all the payments of principal and interest are made on their due dates.

**Senator Flynn:** I agree now with the principle here.

**Senator Connolly:** And that is being changed by this bill.

**Mr. Baird:** Yes.

**Senator Barrow:** Mr. Baird, where is the protection for the secured creditor, if a property is sold but is not sold to an acceptable purchaser?

**Mr. Baird:** The new bill does provide that, if there is a restriction on sale imposed in the security agreement, the trustee in bankruptcy has to give notice to the secured creditor, and if the secured creditor opposes the sale he has the right to go to court and object. The court would then determine whether or not the sale should be carried out.

That is dealt with in subsequent clauses. Clause 150 on page 111 deals with that problem of the trustee in bankruptcy selling when there is a restriction in the security agreement relating to the sale of the property.

**Senator Flynn:** Can you tell me when the contract does not prohibit transfer?

**Mr. Baird:** If there is nothing in the security agreement, the trustee in bankruptcy has the right to sell. That is the law at the present time and that is not being changed. But, if there is a clause in the contract saying that any transfer requires the consent of the secured creditor, then the court can come in and determine whether or not that consent should be granted.

**Senator Godfrey:** What of the case where there is a security on the property but the lender is, primarily looking upon the covenant of the creditor, which may be worth nothing, of course, in the event of a bankruptcy? But say they do take security and the property upon which they take security is worth \$100,000 and the loan is worth \$150,000. If the loan is at 5 per cent, say, and has another 15 years to run, or whatever it might be, you could still get something out of the sale, even though the value would be much less than the loan, because it would be a sort of form of cheap rent. Then, when the creditor came along at the expiry, he would not get his money back. There is that sort of possibility.

**Mr. Baird:** That is a possibility, yes. If it is sold subject to the mortgage, then the purchaser, in order to keep possession of the property, would have to keep up the payments. If that happened, then the secured creditor would be paid in full.

**Senator Godfrey:** Well, he keeps up the payments until the mortgage falls due at the end of ten years, but in the meantime

[Traduction]

**M. Baird:** Tout dépend des conditions prévues au contrat. Lorsqu'il y a défaut de paiement, c'est évidemment une violation du contrat qui donne le droit d'exiger le paiement accéléré, et le plein montant est alors exigible et dû.

**Le président:** C'est exact.

**M. Baird:** Toutefois, certains contrats prévoient que la faillite en elle-même constitue une violation du contrat, et le plein montant devient alors exigible, même si les versements sur le capital et l'intérêt sont effectués à la date prévue.

**Le sénateur Flynn:** Bon, je suis d'accord avec le principe.

**Le sénateur Connolly:** Et c'est ce que le présent projet de loi change.

**M. Baird:** Oui.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Baird, quelle protection existe-t-il pour le créancier garanti si un bien est vendu à un acheteur qui n'est pas acceptable?

**M. Baird:** Le nouveau projet de loi prévoit ce genre de situation. En effet, si une restriction sur la vente figure dans l'accord de sûreté, le syndic doit aviser le créancier garanti et si le créancier garanti s'oppose à la vente, il a le droit de faire valoir sa cause devant les tribunaux. Il appartient alors à la cour de déterminer si la vente doit être effectuée.

Mais on en parle dans les articles suivants. En effet, l'article 150 à la page 111 traite du problème d'un syndic lorsque l'accord de sûreté comporte des restrictions concernant la vente de biens visés.

**Le sénateur Flynn:** Pouvez-vous me dire dans quelles circonstances le contrat n'interdit pas le transfert?

**M. Baird:** S'il n'y a aucune disposition à cet égard dans l'accord de sûreté, le syndic a le droit de vendre les biens. Ces dispositions figurent dans la loi existante, et ne sont pas modifiées par le présent projet de loi. Mais si le contrat contient une disposition qui stipule que tout transfert exige le consentement du créancier garanti, alors la cour peut déterminer si oui ou non l'autorisation doit être accordée.

**Le sénateur Godfrey:** Mais qu'en est-il du cas de biens grevés de sûreté, mais où le prêteur s'intéresse principalement à l'entente du créancier, qui peut n'avoir, bien entendu, aucune valeur dans le cas d'une faillite? Mais mettons qu'il obtienne une sûreté, que les biens visés valent \$100,000 et que le prêt s'élève à \$150,000. Si le taux d'intérêt est de 5 p.100 et qu'il reste 15 ans à payer, mais peu importe la durée, il est toujours possible de recouvrer une partie du montant au moment de la vente, même si la valeur est inférieure à celle du prêt, car cela équivaldrait à un loyer très modique. Mais alors, si le créancier se présente au moment de l'expiration, il ne recouvre pas son argent. Il ne faut pas oublier cette éventualité.

**M. Baird:** C'est une éventualité, j'en conviens. Si les biens sont vendus et que l'hypothèque tient toujours, alors l'acheteur, pour conserver ses biens, devra effectuer les versements. Et si c'était le cas, le créancier garanti recouvrerait tout son argent.

**Le sénateur Godfrey:** Eh bien, mettons qu'il continue d'effectuer les versements jusqu'à l'expiration de l'hypothèque au

[Text]

he knows that he will not be paid at the end of ten years because the property is not worth the amount of the loan. In the meantime he has to let this man have possession of the property at a very low rent, possibly because he is just paying a low rate of interest.

**Mr. Baird:** If the payments are only payments of interest, that situation would apply. If there were principal payments or capital payments, then he would be protected.

**Senator Godfrey:** Yes, because then that would probably make it higher than normal.

**Senator Connolly:** Of course, on any sale of a mortgaged property the secured creditor takes his chances on the covenant of the new owner, doesn't he?

**Senator Godfrey:** But he also has the covenant of the previous owner upon which he made the original loan. You don't get out of that by selling.

**Senator Connolly:** But in this case he becomes bankrupt.

**Mr. Baird:** He would have to rely on the covenant of the new owner. Under Ontario law he would have the right, if it was a mortgage, to rely on the covenant of the new owner because of the provisions of the Mortgage Act of Ontario. There is a statutory obligation imposed upon the present owner to pay on the covenant. It is an alternative to the original covenant.

**Senator Connolly:** That is a change. I remember when that did not apply.

**Senator Laird:** I remember, too.

**The Chairman:** Mr. Baird, the rights of the secured creditor are contained in the mortgage documents.

**Mr. Baird:** That is correct.

**The Chairman:** Is there anything in the suggestion which is made by the bankers under this item that would interfere in any way with those rights?

**Mr. Baird:** No. The bankers have asked that their rights be continued in accordance with the terms of the contract. The new bill interferes with the contract, and the bankers are objecting to that.

**The Chairman:** What is the scope of the interference?

**Mr. Baird:** The scope of the interference is a prohibition against acceleration solely as a result of the bankruptcy occurring.

**The Chairman:** You mean acceleration of payments of the principal or acceleration of the rate of interest?

**Mr. Baird:** It would be acceleration of everything. Effectively, it is the acceleration of principal. The principal becomes due and payable. Therefore, the creditor is entitled to be paid back the full amount of the principal, which he can then lend out at a higher rate of interest.

**The Chairman:** If the prevailing market permits it.

[Traduction]

bout de dix ans, mais qu'il sait pertinemment qu'il ne sera pas remboursé au bout des dix ans parce que la valeur des biens ne correspond pas au montant du prêt. Alors il laisse quelqu'un prendre possession des biens à un loyer très modique, peut-être parce qu'il paye justement un faible taux d'intérêt.

**M. Baird:** Lorsque les versements ne portent que sur l'intérêt, cette situation s'appliquerait. Mais dans le cas d'un versement sur le capital, il serait protégé.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, parce qu'alors il serait supérieur à la normale.

**Le sénateur Connolly:** Bien entendu, dans le cas de toute vente de biens hypothéqués, le créancier garanti prend des chances quant à l'entente du nouveau propriétaire, n'est-ce pas?

**Le sénateur Godfrey:** Mais il dispose également de l'entente de l'ancien propriétaire sur la base de laquelle il a consenti le prêt initial. On ne peut en sortir simplement en vendant.

**Le sénateur Connolly:** Mais dans ce cas, il fait faillite.

**M. Baird:** Il devra se reposer sur l'entente du nouveau propriétaire. En vertu de la loi ontarienne sur les hypothèques, il aurait le droit, s'il ne s'agit pas d'une hypothèque, de se reposer sur l'entente du nouveau propriétaire. Le propriétaire actuel est obligé, en vertu du texte habilitant, de rembourser selon les conditions prévues dans l'entente. C'est une solution de rechange à l'entente initiale.

**Le sénateur Connolly:** C'est effectivement une modification. Je me rappelle un temps où cette disposition ne s'appliquait pas.

**Le sénateur Laird:** Je m'en souviens également.

**Le président:** Monsieur Baird, les droits du créancier garanti figurent dans le dossier de l'hypothèque.

**M. Baird:** C'est exact.

**Le président:** Parmi les propositions que les banquiers ont faites, certaines portent-elles atteinte d'une façon ou d'une autre à ces droits?

**M. Baird:** Non. Les banquiers ont demandé que leurs droits soient maintenus en accord avec les termes du contrat. Le nouveau bill entrave l'application du contrat, et les banquiers s'y opposent.

**Le président:** Dans quelle mesure porte-t-il atteinte au contrat?

**M. Baird:** Dans la mesure où toute anticipation de l'échéance est interdite, uniquement pour motif de faillite.

**Le président:** Vous voulez parler de l'anticipation des versements concernant le principal, ou de l'intérêt?

**M. Baird:** De l'ensemble. En fait il s'agit du principal. Ce dernier, est alors dû et doit être payé. Aussi, le créancier a-t-il droit d'être remboursé du plein montant du principal, qu'il peut ensuite prêter ailleurs à un taux d'intérêt supérieur.

**Le président:** Dans la mesure où le marché le permet.



*[Text]*

**Mr. Baird:** But then he has the option. If he feels he cannot, he does not have to exercise the right of acceleration. If interest rates are lower he can carry on and insist on his contractual rate of interest. This type of clause gives the lender the option of accelerating or not accelerating, depending on the circumstances.

**The Chairman:** I am trying to figure out in a sentence or so what it is that the bankers want that they do not think they have in this clause.

**Mr. Baird:** They do not like the clause. They would like to see the clause deleted. That is really what they are seeking.

**The Chairman:** If you delete it, what have you got?

**Mr. Baird:** You are left with the present law that the contract governs.

**The Chairman:** And if the contract provides for a default or an acceleration in the event of bankruptcy, that is what the rights are.

**Mr. Baird:** That is correct.

**The Chairman:** What purpose does this clause serve?

**Mr. Baird:** The clause is designed to enhance and increase the recovery by the trustee in bankruptcy for the benefit of unsecured creditors. That is the purpose of the clause.

**The Chairman:** But then you get to the stage of conflict between secured and unsecured creditors, and certainly in dealing with the rights of the trustee, he should not interfere in any way, in my view, with the rights of the secured creditor.

**Senator Godfrey:** But if the payments continue to be made, the secured creditor is not suffering any loss; in fact, he is continuing to benefit. Because of the low rate of interest he would not have the incentive to put the man into bankruptcy.

**The Chairman:** To the extent that there is that right, then that is something that is favourable.

**Senator Godfrey:** There are quite a few loans outstanding for 20 years at 5 per cent. I happen to be on the board of a company that is suffering under that. I can see the validity of this. Incidentally, they also point out that they have drafting powers which will provide for acceleration in circumstances other than bankruptcy, so if they need further protection they can do that. But if it is strictly bankruptcy, then I agree with Mr. Baird.

**The Chairman:** Well, you have to start with the basic rights of the secured creditor, and if he has options under the contract he can exercise them.

**Senator Godfrey:** That is sort of Adam Smith thinking. Legislation can certainly interfere with contractual rights and does so all the time. Even the common law does.

**Mr. Baird:** There is a compromise position proposed by the Canadian Bar Association, and that is that if the secured creditor could show that he was prejudiced as opposed to just losing a benefit, then the court could permit acceleration. But

*[Traduction]*

**M. Baird:** Mais au moins il a le choix. Si le marché ne lui permet pas, il n'est pas tenu à ce moment-là d'exercer son droit d'anticipation. Si les taux d'intérêt sont plus bas, il peut exiger que lui soit versé son taux d'intérêt contractuel. Cette clause donne donc au prêteur la possibilité d'anticiper ou de ne pas anticiper l'échéance, selon les circonstances.

**Le président:** J'essaie de trouver une phrase, qui dit exactement ce que les banquiers désirent et qu'ils ne retrouvent pas dans cet article.

**M. Baird:** Ils n'aiment pas l'article en question. Ils voudraient qu'il soit supprimé, voilà en fait ce qu'ils veulent.

**Le président:** Et si vous le supprimez, que reste-t-il?

**M. Baird:** Vous vous retrouvez avec la loi comme elle est à l'heure actuelle, et la toute puissance du contrat.

**Le président:** Et si le contrat prévoit le cas de la rupture, ou de l'anticipation dans le cas d'une faillite, voilà ce qui définit les droits en question.

**M. Baird:** Exactement.

**Le président:** A quoi sert alors cet article?

**M. Baird:** L'article est conçu pour favoriser le processus de recouvrement par le syndic des créanciers non garantis. Voilà l'objectif poursuivi par l'article en question.

**Le président:** Mais lorsque vous en arrivez au problème d'un conflit éventuel entre des créanciers garantis et non garantis, et lorsqu'il est question certainement des droits du syndic, celui-ci ne devrait en tout cas, à mon avis, pas empiéter sur les droits des créanciers garantis.

**Le sénateur Godfrey:** Mais si les versements sont faits régulièrement, le créancier garanti ne subit aucun dommage; en fait il continue à profiter de son contrat. Étant donné les taux d'intérêt assez bas, il ne lui viendrait pas à l'idée de mettre en faillite son client.

**Le président:** A tel point que le droit en question représente donc un avantage.

**Le sénateur Godfrey:** Il y a pas mal de prêts payables sur une période de 20 ans à 5 p. 100. Il se trouve que je fais partie du conseil d'administration d'une société que cela désavantage. Je vois donc l'intérêt de l'article. Mais il se trouve qu'ils font également remarquer que dans certaines circonstances, autres que la faillite, ils ont en leur pouvoir de fixer une échéance avancée de recouvrement, si bien que s'ils ont besoin d'une protection supplémentaire, ils peuvent y avoir recours. Mais dans le cas strict de la faillite, je suis d'accord avec M. Baird.

**Le président:** Bon, il faut d'abord partir des droits fondamentaux du créancier garanti, et si le contrat lui donne une possibilité de choix, il pourra s'il le désire s'en prévaloir.

**Le sénateur Godfrey:** Voilà une façon de penser qui rappelle Adam Smith. La loi peut, dans certains cas, empiéter sur des droits prévus au contrat, et en fait c'est ce qui se passe tout le temps. Même dans le cas de la Common Law.

**M. Baird:** L'Association du Barreau canadien a proposé le compromis suivant: lorsque le créancier garanti peut prouver qu'il a subi un dommage, par opposition à la seule absence de bénéfice, le tribunal pourrait permettre d'anticiper le recouvre-



[Text]

the court should not permit acceleration simply to give the secured creditor a benefit. But if there is any other prejudice that he suffered then the court could permit acceleration. That is an escape hatch which may be a fair compromise in this situation.

**The Chairman:** Did the Canadian Bar Association present that in that form?

**Mr. Baird:** Yes, it presented two suggestions, and there is one which in my view would cover the situation.

**Senator Godfrey:** That sounds like a reasonable compromise.

**The Chairman:** So, as a compromise, we should go that course?

**Mr. Baird:** We should go that course.

**The Chairman:** If we go that course, how does that fit in with the position taken by the bankers?

**Mr. Baird:** It does not accept the bankers' position completely, but gives the bankers the right to go to court if they can show they are being prejudiced. If they are being prejudiced, then the court would permit acceleration.

**Senator Godfrey:** That is the situation I am interested in.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, I am listening with great interest to our friends who are learned in the law discussing this. They say the solution to this is to go to court. In ball park terms, what sort of delay does this impose on a situation? Is it going to take two years or three years?

**Mr. Baird:** The question is a valid one. By going to court there is a delay. The real problem is whether there is an appeal or not. In the first instance, three months would likely be realistic to get a decision. But then, if there is an appeal, it could go either to the Court of Appeal of a province or up to the Supreme Court of Canada in which your suggestion of a two-year delay would be appropriate.

**The Chairman:** Is there a right of appeal in the bill?

**Mr. Baird:** Yes.

**Senator Molson:** So it is not a very kind solution to say that you can always go to court.

**Mr. Baird:** What it effectively does is to stop the trustee in bankruptcy from selling until the court deals with the issue, so the secured creditor, by actually going to court, has a significant right.

**Senator Godfrey:** And if there is a 20-year mortgage or something like that, then two years is not that much in relation to the fact that he may be stuck with it for 20 years.

**The Chairman:** Mr. Baird, if you do not have this provision about going to court, what can you put in there that would bring you close to the Canadian Bar Association recommendation?

**Mr. Baird:** I think there are three choices; one, the clause the way it is drafted; two, the deletion of the clause entirely; or three, the compromise of going to court to let the court

[Traduction]

ment. Mais en tout état de cause, le tribunal ne devrait pas autoriser cette anticipation pour permettre un profit au créancier garanti. Mais s'il a subi, par ailleurs, un dommage quelconque, le tribunal pourrait autoriser un recouvrement anticipé. Voilà donc une solution de compromis possible dans ces circonstances.

**Le président:** L'Association du Barreau canadien a-t-elle présenté le compromis sous cette forme?

**M. Baird:** Oui, deux propositions ont été faites, dont l'une à mon sens pourrait faire face à ce genre de situation.

**Le sénateur Godfrey:** Voilà un compromis qui semble raisonnable.

**Le président:** Vous pensez donc qu'on devrait l'accepter?

**M. Baird:** Je crois effectivement que c'est la voie à suivre.

**Le président:** Dans ce cas, comment cette solution se situerait-elle par rapport à ce que veulent les banquiers?

**M. Baird:** On ne leur donnerait pas complètement raison, mais ils auraient la possibilité d'aller en justice s'ils ont la preuve d'avoir été lésés. Dans ce cas, le tribunal autoriserait un recouvrement anticipé.

**Le sénateur Godfrey:** C'est exactement ce qui m'intéresse.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, j'écoute avec beaucoup d'intérêt ceux de nos collègues qui connaissent bien la loi. La solution, d'après eux, est de faire appel au tribunal. Mais pour poser les questions clairement, est-ce que cela signifierait un délai supplémentaire de deux ou de trois ans?

**M. Baird:** La question se justifie. En effet en allant devant le juge, toute l'affaire est reportée. Le problème véritable est de savoir s'il y aura appel ou non. En première instance trois mois seraient sans doute un délai raisonnable. Mais si appel est interjeté, et que l'on a recours soit à la cour d'appel provinciale ou même à la Cour suprême du Canada, il faudra sans doute attendre deux ans avant que la décision soit rendue.

**Le président:** Le bill prévoit-il un droit d'appel?

**M. Baird:** Oui.

**Le sénateur Molson:** Ce n'est donc pas très gentil de dire qu'on peut toujours aller en justice.

**M. Baird:** Il s'agit en fait d'empêcher que le syndic ne vende avant que la décision du tribunal n'ait été rendue, si bien que le créancier garanti dispose d'un droit essentiel dans ce recours possible à la justice.

**Le sénateur Godfrey:** Et s'il y a une hypothèque, disons de vingt ans, deux ans ne font pas bien long en comparaison de ces vingt années.

**Le président:** Monsieur Baird, dans le cas où cette disposition concernant le recours à la justice ne figurerait pas dans la loi, par quoi serait-il possible de la remplacer afin de nous rapprocher de la recommandation de l'Association du Barreau canadien?

**M. Baird:** Je pense qu'il y a trois cas possibles; le premier, conserver l'article dans sa version actuelle; deuxièmement, supprimer l'article en entier; troisièmement, adopter la solu-

[Text]

determine whether the secured creditor is prejudiced or not. I do not see any other alternative.

**The Chairman:** I take it that you would not recommend deletion?

**Mr. Baird:** That is correct.

**The Chairman:** So that leaves us with two. What is your view on that?

**Mr. Baird:** I am prepared to support the going to court provision as a fair compromise.

**The Chairman:** What about only providing a reference to the court without any further right of appeal?

**Mr. Baird:** That could be done; but that is dangerous because you do not know how much money is going to be involved and you do not know the significance of the problem. It is very difficult to deal with a person's property rights without giving them the right of appeal. I am reluctant to say, in these circumstances, that I would take away the right of appeal.

**Senator Flynn:** You would have to take away the right of appeal of the trustee too.

**The Chairman:** What about the time limit on the appeal? It is pretty hard to put a time limit on judges as to when they should deliver judgments.

**Mr. Baird:** There are time periods for filing of notices of appeal built into the bill. But then you have the problem of getting heard—when you can get on the court roster. Then the judge has the right to reserve and to write his decision. So it is extremely difficult to legislate those time periods.

**The Chairman:** So the course which you recommend, which is the Canadian Bar Association's recommendation, runs right into the point that Senator Molson is making.

**Mr. Baird:** Yes.

**Senator Molson:** But you do not have a better alternative?

**Mr. Baird:** No.

**Senator Flynn:** But you might as well have that right rather than have nothing at all.

**Mr. Baird:** Exactly.

**The Chairman:** So, then, we will take the Canadian Bar position. I think we have dealt with all the items now.

Now we come to look at the brief from the Association of Canadian Financial Corporations. It is a very short one and it does not seem to be earth-shattering. I think you can run through it reasonably quickly.

**Mr. Baird:** Dealing with clause 2(1), we have been using the term "consumer debtor" for the last five years and we have become accustomed to the term. They are correct when they say that a businessman with liabilities of less than \$20,000 is also covered by the definition, but in the great majority of the

[Traduction]

tion de compromis qui consiste à pouvoir aller devant les tribunaux et les laisser décider si le créancier garanti a subi un tort ou non. Ce sont les trois seuls cas possibles.

**Le président:** Je suppose que vous ne recommandez pas que l'on supprime complètement l'article?

**M. Baird:** Effectivement.

**Le président:** Ce qui fait donc deux possibilités. Qu'en pensez-vous?

**M. Baird:** Je serais prêt à appuyer la possibilité du recours aux tribunaux comme un juste compromis.

**Le président:** Que pensez-vous d'une disposition confiant l'affaire à un tribunal sans possibilité d'appel?

**M. Baird:** Ce serait possible; bien que ce soit une solution dangereuse dans la mesure où vous ne pouvez pas savoir quelles sommes sont en cause, ni prévoir les répercussions. Il est extrêmement délicat de mettre en question des droits de propriétaire sans donner à la personne une possibilité d'appel. Je serais donc opposé à ce que l'on supprime cette possibilité d'appel.

**Le sénateur Flynn:** Dans ce cas il faudrait aussi supprimer toute possibilité d'appel pour le syndic.

**Le président:** Devrait-on imposer un délai minimum pour la décision rendue en appel? Il est en fait très difficile d'imposer une limite aux juges qui doivent rendre une décision.

**M. Baird:** Il y a des délais prévus dans le bill au-delà desquels il n'est plus possible d'interjeter appel. Ensuite il faut pouvoir comparaître, vous présenter devant les juges. Ensuite le juge peut réserver sa décision ou la rendre. Il est donc très difficile de fixer ces délais dans la loi.

**Le président:** Donc la solution que vous préconisez, qui est en fait celle de la recommandation de l'Association du Barreau canadien, nous ramène au point soulevé par le sénateur Molson.

**M. Baird:** Exactement.

**Le sénateur Molson:** Mais vous n'avez rien de mieux à proposer?

**M. Baird:** Non.

**Le sénateur Flynn:** Il serait peut-être préférable de prévoir ce droit, plutôt que de ne rien avoir du tout.

**M. Baird:** C'est ce que je pense.

**Le président:** Donc nous allons essayer de nous conformer à cette recommandation du Barreau canadien. Je pense que nous avons passé en revue tous les sujets maintenant.

Nous en arrivons au mémoire de l'Association des compagnies financières canadiennes. C'est un petit mémoire qui n'a pas l'air d'être bien effrayant. Vous pouvez le lire en assez peu de temps je pense.

**M. Baird:** En ce qui concerne le paragraphe 2(1), nous avons utilisé le terme de «consommateur-débiteur» au cours des cinq dernières années, et nous nous y sommes habitués. Il est exact de dire qu'un homme d'affaires dont la dette est inférieure à \$20 000 rentre dans cette catégorie, mais dans la



[Text]

cases it would be a consumer debtor and I would not recommend a change.

**The Chairman:** The reason being?

**Mr. Baird:** Everybody who has been dealing with the sections has become familiar with the meaning of them, and I do not think anyone is being misled by the use of the term "consumer debtor".

**Senator Molson:** Is this a change?

**Mr. Baird:** I recommend no change.

**Senator Molson:** But is the definition a change?

**Mr. Baird:** Yes, the definition is a change. There is no similar definition in the present Bankruptcy Act.

**Senator Godfrey:** There is no distinction?

**Mr. Baird:** There is no distinction in the Bankruptcy Act between a consumer-debtor and an ordinary debtor, and the distinction in this bill is based on a monetary test at \$20,000 worth of liabilities, and that monetary test was as result of a recommendation of this committee.

**The Chairman:** We can stay with it then.

**Senator Connolly:** I have a note opposite that clause on page 2 saying "Not commercial arrangements". I assume that means the term is not used in connection with commercial arrangements?

**Mr. Baird:** That is correct, sir. A commercial arrangement is an arrangement by a debtor who is not a consumer-debtor.

**Senator Connolly:** Thank you.

**The Chairman:** Well, a commercial arrangement is corporate.

**Mr. Baird:** Well, it is not. Anyone who is not a consumer-debtor can make a commercial arrangement. Although it is called a commercial arrangement, 99 per cent are either businessmen or corporations, but by virtue of the definition any debtor who is not a consumer-debtor can make a commercial arrangement. It is not limited to corporations. There is no reason to limit it to corporations.

**The Chairman:** Then the next item is clause 92(1).

**Mr. Baird:** This is the clause dealing with the payments that the administrator makes to the creditors when there is a consumer arrangement in place.

**The Chairman:** That is on page 58.

**Mr. Baird:** Yes. The present bill provides that the administrator makes the payments once every six months. The Association of Canadian Financial Corporations has requested that the payments be made once every three months. This clause is in the bill at six months because the department felt that the amount of each payment would be very small and, they did not want to incur the expense of making payments every three months. That would increase the administration costs of a

[Traduction]

grande majorité des cas il s'agirait d'un consommateur-débiteur et je ne recommanderais aucune modification.

**Le président:** Pour quelle raison?

**M. Baird:** Tous ceux qui ont pu examiner ces articles et qui les connaissent, en comprennent le sens, et je ne pense pas que qui que ce soit se laisse induire en erreur par l'utilisation du terme «consommateur-débiteur».

**Le sénateur Molson:** Est-ce que cela représente une modification?

**M. Baird:** Je ne recommande aucune modification.

**Le sénateur Molson:** Mais cette définition représente-t-elle un changement?

**M. Baird:** Oui, cette définition est un changement. Dans la Loi actuelle sur la faillite, aucune définition ne reprend ces termes.

**Le sénateur Godfrey:** On ne fait aucune distinction?

**M. Baird:** Dans la Loi sur la faillite on ne fait aucune différence entre consommateur-débiteur et débiteur ordinaire, et la distinction dans ce bill se fait à partir du plafond des \$20,000 de dettes, plafond qui a été adopté sur recommandation de ce Comité.

**Le président:** Alors, restons en là.

**Le sénateur Connolly:** J'ai une note en face de l'article page 2, qui dit: «Pas de concordat commercial». Je suppose que cela veut dire que ce terme n'est pas utilisé dans le cas des concordats commerciaux?

**M. Baird:** C'est exact. Un concordat commercial concerne un débiteur qui n'est pas un consommateur-débiteur.

**Le sénateur Connolly:** Merci.

**Le président:** En fait, un concordat commercial relève du droit des sociétés.

**M. Baird:** Pas tout à fait. Un concordat commercial peut être conclu par toute personne qui n'est pas un consommateur-débiteur. Même si on parle d'un concordat commercial, 99 p. 100 de ceux qui en font partie sont des hommes d'affaires ou des sociétés, mais selon la définition, tout débiteur qui n'est pas consommateur-débiteur peut conclure un concordat commercial. Cela ne se limite pas aux sociétés. Il n'y a aucune raison d'imposer de telles limites.

**Le président:** Alors, passons au paragraphe 92(1).

**M. Baird:** Il s'agit de l'article traitant des paiements que les administrateurs doivent faire aux créanciers lorsqu'il existe un concordat avec le consommateur.

**Le président:** C'est à la page 58.

**M. Baird:** Oui. Le projet de loi prévoit que l'administrateur doit verser des paiements au moins tous les six mois. L'Association des compagnies financières canadiennes a demandé que les paiements soient faits une fois tous les trois mois. Cette disposition prévoyant des paiements tous les six mois figure dans le projet de loi, étant donné que le ministère prévoyait que le montant de chacun des paiements serait assez minime et qu'il ne voulait pas encourir des frais pour des versements tous



[Text]

consumer-debtor arrangement. That is why the six-month period has been chosen.

**The Chairman:** We have approved of that, have we not?

**Mr. Baird:** Yes.

**The Chairman:** There is no reason why we should change it?

**Mr. Baird:** I see no reason to change it.

**The Chairman:** Then that is the way we should go.

**Mr. Baird:** I also point out that clause 89 gives the creditor the right to receive additional information at any time so he can find out the status of the arrangement by calling the administrator. He does not have to wait until the end of the six-month period to find out where things stand.

**The Chairman:** The next is clause 93(2).

**Mr. Baird:** It is at page 59.

This clause deals with a case where there has been a default and the administrator received monies on hand and he has not made the distribution, and the bill as it is drafted provides that the money that is on hand with the administrator will be used for distribution among all creditors, including creditors who arose after the date of the original arrangement.

The association feels this is unfair, that the debtor has made the payment to the administrator for distribution among the creditors covered by the arrangement, and that the money should be used for that purpose.

**The Chairman:** What did we recommend?

**Mr. Baird:** We made no recommendation on this point previously. It was not a matter that had been in issue before the committee. We left it the way it was; we did not recommend any change on this point.

**The Chairman:** The general law has been what is in the bill?

**Mr. Baird:** Yes. The general law is that when there is a default the money should be divided up among all creditors.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Baird:** I see no reason to change the present law, and it is being carried forward by the new bill.

**The Chairman:** Well, it seems reasonable. It is up to you.

The next one is clause 95(1), which you will find on page 61 running over to page 62.

**Mr. Baird:** This deals with the problem of how long should a consumer arrangement last. The present bill says it should be designed to run for three years, and then, if the administrator finds that the debtor is not able to make the payments, he has the right to extend it for a further year.

[Traduction]

les trois mois. Cela augmenterait les frais d'administration d'un concordat avec un consommateur-débiteur. C'est pourquoi on a choisi la période de six mois.

**Le président:** Nous l'avions approuvé, n'est-ce pas?

**M. Baird:** Oui.

**Le président:** Il n'y a aucune raison qui justifierait un changement?

**M. Baird:** Je n'en vois aucune.

**Le président:** Donc, laissons-le tel quel.

**M. Baird:** J'aimerais aussi souligner que l'article 89 accorde au créancier le droit de recevoir des renseignements supplémentaires en tout temps, lui permettant de connaître la situation au sujet du concordat, en communiquant avec l'administrateur. Il n'a pas à attendre la fin de la période de six mois pour savoir où en sont les choses.

**Le président:** Il y a maintenant le paragraphe 93(2).

**M. Baird:** C'est à la page 59.

Cet article traite d'un cas où il y a eu défaut de paiement et où l'administrateur a reçu les fonds et ne les a pas distribués, donc le projet de loi dans sa forme actuelle prévoit que les fonds dont dispose l'administrateur serviront à rembourser les créanciers, y compris ceux qui ne faisaient pas partie du concordat initial.

L'Association est d'avis qu'il s'agit d'une situation injuste. Le débiteur ayant versé des fonds à l'administrateur pour être distribués aux créanciers du concordat, ces fonds devraient être utilisés à cette fin.

**Le président:** Quelle était notre recommandation?

**M. Baird:** Nous n'avons fait aucune recommandation à ce sujet. Cette question n'avait pas été soulevée devant le Comité. Nous avons laissé l'article tel qu'il était; nous n'avons recommandé aucun changement.

**Le président:** L'application de la loi en général a été selon le libellé du projet de loi?

**M. Baird:** Oui. L'application générale de la loi est que lorsqu'il y a défaut de paiement, les fonds devraient être divisés entre tous les créanciers.

**Le président:** Oui.

**M. Baird:** Je ne vois aucune raison pour modifier la loi actuelle, et on retrouve cette disposition dans le nouveau projet de loi.

**Le président:** Cela me semble raisonnable. C'est à vous de décider.

Passons maintenant au paragraphe 95(1) que vous trouverez aux pages 61 et 62.

**M. Baird:** Ce paragraphe traite du problème de la durée du concordat avec le consommateur. Le projet de loi prévoit qu'il devrait durer trois ans, et qu'à ce moment-là, si l'administrateur est d'avis qu'on ne peut raisonnablement s'attendre à ce qu'un débiteur fasse le paiement, il peut en prolonger la durée d'une autre année.

[Text]

The association, in their brief, suggested that consumer arrangements be designed to run for four years, with the right of extension for a fifth year.

My view is that three years is an awful long period, in any event, for a man to have to make payments to his creditors. The whole purpose of the arrangement is to give the man a fresh start, and adding another year on to this period that he is under the arrangement imposes a further hardship on the debtor.

**Senator Connolly:** Is this the kind of situation we are talking about, where a man has debts, say, of \$20,000 and he makes an arrangement under which his creditors accept, say, 50 per cent, and if he keeps those payments up for the three-year period, then that is in full payment of those debts? What they say is he should be allowed to make those payments. Then the act puts the time element into it. If he keeps payments up for three years, they will get a certain percentage; if it is for four years, they will get a larger percentage, will they not?

**Mr. Baird:** That is what they are looking for, yes. They are looking for more payments. The question is, is three years a long enough period of time for the debtor to be making the payments?

**Senator Connolly:** I suppose it depends on the amount of the payments that are being made.

**Mr. Baird:** Yes. They made this recommendation on the philosophy that if the payments are extended for four years there will be more money paid than if the payments are paid within three years.

**The Chairman:** Or the amount per year may be related to four years then instead of three years, and it would be less?

**Mr. Baird:** It could be, but frequently the payments are related to the debtor's ability to pay based on what surplus he has over and above his normal living expenses.

The second point that they do not mention is the fact that every debtor has an option. He has a choice of going into a consumer arrangement and making payments, or going bankrupt. If you make it too onerous, he will opt to go bankrupt, and you will not have accomplished anything then.

**Senator Connolly:** I think that is the most important consideration of all.

**Senator Barrow:** Five years is a long time to be hanging over a person's head.

**Mr. Baird:** It seems to be a general consensus, sir, that that recommendation should be rejected.

**The Chairman:** That is right.

The next item is clause 117.

**Mr. Baird:** I am pleased to report that I agree with this suggestion. It recommends the use of the term "uncompleted contract" for "a partly performed contract". This recommendation conforms correctly with the provisions of clause 103(1) on page 73. That clause uses the term "uncompleted contract",

[Traduction]

L'Association propose dans son mémoire, une durée de quatre ans pour un concordat conclu avec un consommateur, et le droit d'en prolonger la durée pour une cinquième année.

A mon avis, une période de trois ans est très longue, de toute façon, pour verser des paiements à des créanciers. Le but du concordat est d'aider une personne à redémarrer, et le fait d'ajouter une autre année à cette période impose de nouvelles difficultés au débiteur.

**Le sénateur Connolly:** S'agit-il d'une situation où une personne qui a des dettes, disons, de \$20,000 et qui conclut un concordat aux termes duquel ses créanciers acceptent 50%, et s'il verse ces paiements pendant une période de trois ans, il a alors payé la totalité de ses dettes? On dit qu'il devrait être autorisé à faire ses paiements. Puis, la loi impose une durée limitée. S'il fait ses paiements pendant trois ans, les créanciers vont recevoir un certain pourcentage de la dette; mais s'il continue pendant quatre ans, ils vont recevoir une plus grande part, n'est-ce pas?

**M. Baird:** Oui, c'est ce qu'ils essaient d'obtenir. Ils veulent un plus grand nombre de paiements. Il convient de se demander si des paiements pendant une période de trois ans sont suffisants?

**Le sénateur Connolly:** Je suppose que cela dépend du montant des paiements qui sont effectués.

**M. Baird:** Cette recommandation a été faite avec l'idée que si les paiements se poursuivent pendant quatre ans, les créanciers recevront plus d'argent.

**Le président:** Ou le montant versé chaque année pourrait être calculé sur quatre ans au lieu de trois ans, et il serait moins élevé.

**M. Baird:** C'est possible, mais il arrive fréquemment que les paiements sont calculés selon la possibilité du débiteur à payer, c'est-à-dire ce qu'il lui reste après avoir assumé toutes ces dépenses courantes.

Le deuxième point qui n'est pas mentionné est le fait que chaque débiteur a un choix. Il peut choisir de conclure un concordat et verser des paiements ou faire faillite. Si cela lui coûte trop cher, il choisira la faillite et alors vous n'aurez pas accompli grand chose.

**Le sénateur Connolly:** A mon avis, c'est là le point le plus important.

**Le sénateur Barrow:** Une période de cinq ans est très longue à envisager.

**M. Baird:** Il semble qu'il y ait consensus monsieur, sur le rejet de cette recommandation.

**Le président:** C'est juste.

Passons à l'article 117.

**M. Baird:** Je suis heureux de vous dire que je suis d'accord avec cette proposition. On recommande l'utilisation de l'expression «contrat inexécuté» pour «un contrat partiellement exécuté». Cette recommandation concorde parfaitement avec les dispositions de l'article 103(1) à la page 73, où l'on trouve



[Text]

and I think we should use similar language in clause 117. I think they mean the same thing. It is desirable to use the same phrase in both places. I think it is a housekeeping amendment, to bring the language into conformity.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** As I said before, it is not an earth-shattering change.

**Mr. Baird:** It means that they have read the bill, at least, so you have to give them credit for that.

**The Chairman:** In their next point they have lumped three situations together. I do not know whether we need to look at the clauses.

**Mr. Baird:** I do not think you do. In every case they want the word "each" substituted for "any", and in my view that is unwarranted, because the word "any" has the connotation that there might not be any secured creditors in existence, as opposed to the word "each", which implies an assumption that there is in fact a secured creditor in existence. It is a question of interpretation. I think the word "any" is more appropriate in these circumstances.

**The Chairman:** I am a little puzzled by the reason given for this change, namely, that it would be more "felicitous". That is a new word in our dictionary when dealing with language changes. They might have said "harmonious" or "musical". So we make no change here.

**Senator Flynn:** We might suggest to them that they change their adjective.

**The Chairman:** What we have looked at this morning brings us up to date with representations that have been made, but there is one other item that we discussed the other day, namely, the priority of wage claims, or wage arrears. In order to proceed with a draft report we should get some indication of what the committee is thinking in connection with that matter.

Last time we recommended the deletion of the provision providing for priority, saying that it was a matter that should be dealt with outside the Bankruptcy Act, and we recommended that a study be made of the insurance feature, which would be supported by contributions of the employee and the employer. I think at least one of the recommendations that we had this time on any insurance fund, if that was going to be seriously considered, was that the employer should pay the shot. We can look at that, but Mr. Baird and I have some ideas on the subject, and we have talked about it.

Would you care to develop that, Mr. Baird?

**Mr. Baird:** Yes, Mr. Chairman. In the original recommendation we suggested an insurance plan for the payment of wage-earners, but we do not have an insurance plan before us and the government has not indicated that they are going to proceed with the presentation of any insurance scheme. The problem we are faced with as a result is that the wage-earner

[Traduction]

l'expression «contrat inexécuté», et je suis d'avis que nous devrions utiliser les mêmes termes à l'article 117. A mon avis, il s'agit de la même chose, et il est souhaitable d'utiliser les mêmes termes aux deux endroits. Il s'agit d'un amendement d'ordre administratif, afin d'assurer l'uniformité des termes.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Comme je l'ai déjà dit, il ne s'agit pas d'un changement très important.

**M. Baird:** Cela veut au moins dire qu'ils ont lu le projet de loi, il faut donc leur en accorder le crédit.

**Le président:** En ce qui concerne le point suivant, il y a trois situations reliées entre elles. Je ne sais pas si nous devons étudier ces articles.

**M. Baird:** Je ne crois pas. Dans chacun des cas, il s'agit de remplacer le mot «tout» par le mot «chaque» et à mon avis cela n'est pas justifié, parce que le mot «tout» donne à entendre qu'il peut y avoir d'autres créanciers garantis, par opposition au mot «chaque» qui fait supposer qu'il existe en fait un créancier garanti. C'est une question d'interprétation. A mon avis, le mot «tout» est plus approprié dans les circonstances.

**Le président:** Je suis un peu intrigué par la raison donnée pour cet amendement dans la version anglaise, où on utilise le mot «felicitous». Il s'agit d'un nouveau mot du dictionnaire lorsqu'on parle de changements linguistiques. Ils auraient pu utiliser le mot «harmonious», ou «musical». Donc il n'y a aucun changement ici.

**Le sénateur Flynn:** Nous pourrions peut-être leur proposer d'utiliser un autre adjectif.

**Le président:** Nous avons étudié ce matin les doléances qui nous ont été faites, mais il y a un autre point dont nous avons discuté l'autre jour, notamment, la priorité des salariés en ce qui concerne les arriérés de salaires. Pour être en mesure de procéder à la rédaction du projet de rapport, il nous faudrait une certaine indication de ce que pense le comité à ce sujet.

Au cours de la dernière séance, nous avons recommandé de supprimer les dispositions prévoyant la priorité, disant qu'il s'agissait d'une question qui ne devrait pas faire partie de la discussion sur la Loi concernant la faillite, et nous avons recommandé une étude sur une assurance dont les cotisations seraient payées par l'employé et l'employeur. Je crois qu'au moins l'une des recommandations que nous avons faites à ce moment-là en ce qui concerne l'assurance, si cette proposition devait être étudiée sérieusement, visait à ce que l'employeur assume les frais. Nous pouvons l'étudier, mais M. Baird et moi-même avons certaines idées à ce sujet, et nous en avons parlé.

Pourriez-vous donner des explications à ce sujet, monsieur Baird?

**M. Baird:** Oui, monsieur le président. Dans la recommandation initiale, nous avons proposé un régime d'assurance pour le remboursement des salariés, mais nous n'avons aucun régime d'assurance actuellement et le gouvernement ne nous a pas fait part de son intention d'en présenter un. Le problème que nous envisageons est que le salarié, en vertu du présent projet de loi,



[Text]

under the present bill reverts back to his lower position as a preferred creditor, subject to all the rights and priorities of secured creditors, leaving him in a relatively weak position and with the risk of not getting paid.

**The Chairman:** If I might just interject there, when Mr. Biddell was here you will recall that he acknowledged that with regard to the opinion he had expressed originally to us, that the priority feature should be deleted, he had changed his views based on developments in commercial business operations, and that now he is of the view that there should be some kind of priority.

He supported that, in part, by saying that his experience in dealing with bankruptcy has been that if the bank is the secured creditor, and even though they have no obligation to pay arrears of wages, in fact, in nearly every case that he has worked on the bank has voluntarily paid them.

Of course, that may or may not be a reason for going ahead and establishing a priority; but whether to convert a voluntary action into a compulsory one is really the question.

There are some provisions in the existing Bank Act, and also in the bank bill, which touch on this feature. They might require some slight adjustment, however. Would you develop that, Mr. Baird?

**Mr Baird:** Yes. Thank you.

Our problem is that the original bankruptcy bill created an absolute priority over land mortgages, conditional sales contracts, specific charges on equipment, real estate, and so on, and this was considered to be extremely disruptive to the normal lending practices of many people, including not only large financial institutions, but many individuals who would be loaning money on the security of a mortgage. The concept has been developed in the Bank Act of giving security against inventory in order to give priority for payment of wages over inventory, on the grounds that the inventory has been developed by the wage-earner, and that his efforts have created the inventory. This is presently in the Bank Act only with respect to security taken under section 88 of the Bank Act. This priority does not apply if the bank takes its security on inventory by virtue of a floating charge debenture. It does not apply to any other type of financial institution that does not have the right to use section 88 of the Bank Act, and it does not apply to a business where section 88 of the Bank Act does not apply; for example, a chain of retail stores. Section 88 is not applicable to that situation.

**The Chairman:** Section 88 is only a right that is given to the banks.

**Mr. Baird:** Yes. It is restricted to loans to certain categories of industry.

**Senator Buckwold:** That was the point we tried to get changed in the Bank Act, and the new Bank Act does allow the section 88 provision to be extended to wholesale and retail operations.

**The Chairman:** Yes, but only in relation to a situation where the bank is the secured creditor.

[Traduction]

reprënd sa place au bas de la liste comme créancier recevant un traitement préférentiel, assujéti à tous les droits et priorités des créanciers garantis, ce qui le place dans une position relativement faible, et il court le risque de ne pas être payé.

**Le président:** Puis-je intervenir, lorsque M. Biddell était ici, vous vous souviendrez qu'il avait d'abord déclaré qu'il faudrait supprimer les dispositions relatives à la priorité, mais avait par la suite changé d'avis face aux opérations commerciales, et qu'il croyait maintenant qu'il devrait y avoir une certaine priorité.

Il a poursuivi en disant que selon son expérience, lorsqu'il y a faillite, si la banque est le créancier garanti, même s'il n'y avait aucune obligation de rembourser les arriérés de salaire, en fait, dans presque tous les cas, il avait réussi à faire accepter aux banques de les rembourser.

Évidemment, ceci peut ou non constituer une raison pour l'établissement des priorités; mais il s'agit vraiment de faire d'une action volontaire une obligation, voilà réellement la question.

Il existe certaines dispositions à ce sujet dans la Loi actuelle sur les banques. Cela peut cependant nécessiter quelques ajustements. Pourriez-vous élaborer à ce sujet, monsieur Baird?

**M. Baird:** Oui. Merci.

Notre problème est que le projet de loi initial concernant la faillite accordait une priorité absolue aux hypothèques, aux contrats de vente conditionnels, aux frais spécifiques sur le matériel, aux immeubles, etc., et ceci nuisait énormément aux pratiques normales relatives aux prêts, non seulement des grandes institutions financières, mais d'un grand nombre de personnes qui voulaient prêter sur hypothèque. L'idée a été élaborée dans la Loi sur les banques visant à accorder une garantie afin qu'il y ait priorité pour le paiement des salaires, en se fondant sur le motif que les biens avaient été produits par le salarié au prix de ses efforts. Ceci se rapporte uniquement à l'article 88 de la Loi sur les banques. Cette priorité ne s'applique pas si la banque prend l'inventaire en garantie sans forme d'obligation flottante. Elle ne s'applique pas à une institution financière qui ne peut invoquer l'article 88 de la Loi sur les banques, ni à une entreprise non visée par ce même article une chaîne de commerces au détail, par exemple. L'article 88 ne s'applique pas dans ce cas.

**Le président:** L'article 88 est un droit accordé aux banques seulement.

**M. Baird:** Oui. Il vise uniquement les prêts consentis à certains types d'industries.

**Le sénateur Buckwold:** C'est ce que nous avons tenté de modifier dans la Loi sur les banques, et dans le nouveau bill, les dispositions de l'article 88 peuvent s'appliquer aux commerces de gros et de détail.

**Le président:** Oui, mais uniquement dans les cas où la banque en est le créancier garanti.

[Text]

**Senator Buckwold:** Yes, where the bank would have the authority to lend on the security of the inventory. That is something which, by the way, I opposed and still oppose.

**The Chairman:** The point I am making is that this priority of arrears of wages is not, if you are dealing with the Bank Act, an absolute priority—it would be related to the banks; but there is provision in Bill C-6 under which the growers and producers of dairy products enjoy a priority over, let us say, section 88 security. Under the present Bank Act, the amount was \$7,500, but when the cattlemen were before us they wanted this provision to cover products of agriculture, and of course livestock is a product of agriculture and is so defined in the bill.

They had suggested at one stage that the amount should be \$100,000. Then they increased that to \$250,000. Then the latest submission to us what that it be unlimited. But it only deals with part of the problem. Therefore, the bank bill would not appear to provide a vehicle for this. We may be presented with it anyway.

**Mr. Baird:** The problem with the provision of priority in the Bank Act is that it is limited to section 88 security and as limited to banks. It does not apply to other financial institutions. It does not apply to other types of security agreements.

I would appear, though, that the principle of this approach could be broadened and incorporated to give the wage earner priority—additional protection to the protection he has at the present time. That type of broadening would involve extending the scope of the Bank Act provision so that it would apply to all security agreements without regard to how they were created, provided they were applicable to inventory.

**The Chairman:** You could not do it in the Bank Act.

**The Baird:** No. It would have to be done in the Bankruptcy Act or in another bill that would be put forward to deal with the problem. You would broaden the language to provide that a wage earner would have priority over any claim of a secured creditor to inventory and you might consider as an addition the recommendation made by the Canadian Institute of Chartered Accountants that the wage earner be given priority over any claim to the debtor's current or trading assets.

In their brief they recommended that the wage earner be given priority over cash, marketable securities, the inventory of stock in trade and the amounts collected from persons to whom the debtor has sold any goods or services. That is a broader extension of the priority.

**Senator Buckwold:** I think that is needed. There are many bankruptcies in which there is no inventory involved. There are other kinds of companies that go bankrupt. There are small real estate offices or any number of companies that do not actually have stock in trade. It seems to me that you have to go further than just protecting the inventory.

**The Chairman:** Mr. Baird did enumerate a list.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Exactement, dans les cas où la banque serait autorisée à prêter de l'argent en prenant l'inventaire en garantie. C'est une situation, soit dit en passant, à laquelle je me suis opposé et à laquelle je m'oppose toujours.

**Le président:** Le point que je veux faire valoir, c'est que la priorité des arriérés salariaux n'est pas une priorité absolue dans le cas de la Loi sur les banques, car il faut tenir compte des créances bancaires, quoique le Bill C-6 renferme une disposition donnant priorité aux producteurs laitiers par rapport à la garantie prévue à l'article 88, par exemple. Aux termes de la présente Loi sur les banques, la limite était de \$7 500, mais lorsque les éleveurs de bétail sont venus témoigner devant nous, ils voulaient étendre cette disposition aux produits de l'agriculture et le bétail en est évidemment un, étant défini comme tel dans le projet de loi.

Ils avaient proposé, à un certain moment donné, que cette somme soit portée à \$100,000, puis à \$250,000. Enfin, ils nous ont demandé d'abolir toute limite. Mais il ne s'agit-là que d'une partie du problème. Le projet de loi sur les banques ne semble donc pas être le moyen idéal pour atteindre cet objectif. Nous aurons peut-être quand même à en discuter.

**M. Baird:** Le problème de l'incorporation d'une priorité dans la Loi sur les banques est que cette priorité se limite aux dispositions de l'article 88 et aux banques. Elle ne s'applique ni à d'autres institutions financières ni à d'autres genres d'ententes à cet égard.

Il semblerait, cependant, qu'il soit possible d'élargir le principe sous-jacent à cette démarche et de l'intégrer de manière à donner priorité aux salariés—ce qui leur donnerait une protection accrue. Il faudrait étendre la portée des dispositions de la Loi sur les banques de sorte qu'elles s'appliquent à tous les accords portant garantie, peu importe la façon dont ces ententes ont été établies, pourvu qu'elles s'appliquent à l'inventaire.

**Le président:** Cela est impossible avec la Loi sur les banques.

**M. Baird:** Vous avez raison. Il faudrait recourir à la Loi sur la faillite ou à un autre projet de loi destiné à résoudre le problème. Il faudrait modifier le libellé pour que le salarié ait priorité sur toute créance garantie par des droits sur l'inventaire, et on pourrait considérer en plus, la recommandation de l'Institut canadien des experts-comptables pour que le salarié ait priorité sur toute réclamation concernant l'actif disponible ou commercial du débiteur.

Dans son mémoire, l'Institut recommandait que le salarié ait priorité sur les liquidités, les titres vendables, l'inventaire du stock et les comptes à recevoir. Voilà une priorité plus étendue.

**Le sénateur Buckwold:** Je crois que cela s'impose. Il y a de nombreuses faillites dans lesquelles il n'y a aucun inventaire. D'autres genres de compagnies font aussi faillite. Il existe des petits bureaux d'immeuble ou d'autres compagnies qui n'ont pas de stock de marchandises et à mon avis, il faut aller plus loin que tout simplement protéger l'inventaire.

**Le président:** M. Baird a en fait donné une liste.



[Text]

**Senator Buckwold:** And that is why I say I support that.

**Senator Connolly:** Does that include accounts receivable?

**Mr. Baird:** Yes, it would.

**The Chairman:** It would include accounts receivable. This has been the suggestion.

**Senator Molson:** Current assets as opposed to fixed assets?

**Mr. Baird:** Yes. The advantage of this, from a lending point of view, is that that would not disrupt a person who wants to loan against a fixed asset. He would be able to make his loan and know that he would have good security. He would not have the security defeated. But it would still give a wage earner additional protection to that which he has at the present time. It is a compromise approach.

**Senator Connolly:** If you are not going to do it in the Bankruptcy Act—

**Mr. Baird:** Sorry. I said it could be done in the Bankruptcy Act or in another bill, depending on whether you wanted the Bankruptcy Act.

**Senator Connolly:** It was the other bill that concerned me, because you are certainly talking property and civil rights here, and unless you do it under the aegis of the Bankruptcy Act you cannot do it here.

**The Chairman:** There could be that problem.

**Mr. Baird:** It would delay the bill, though, because a provision dealing with this type of priority would involve significant redrafting of the bill and would delay its passage. As the bill stands, there are a number of areas of the bill which would have to be considered before you could incorporate that type of priority into the legislation. To give one small example, say you had a series of appliance stores. You have the appliance manufacturer selling on a conditional sales contract, retaining a security interest, a purchase-money security interest in the appliances that he sells to the dealer. Does the wage earner, the man who is working in the appliance store, get priority over the claim of the appliance manufacturer? There is a series of policy decisions to make when you create such a priority position, to determine who is to be ahead and who is to be behind in such a situation.

**Senator Connolly:** This is a Commons bill.

**The Chairman:** Yes, the bill was introduced this time in the Commons.

**Senator Connolly:** But it is not likely to make much progress over there, perhaps even this year.

**The Chairman:** I hope they do make progress, for a selfish reason. In effect, this bill has been on the go since 1975. It has died on the Order Paper perhaps three times, and has died a couple of times because of the dissolution of Parliament. I certainly think we should get it off our platter.

One point I wanted to make, however, was that some of the submissions we have had have talked about arrears in wages of

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Et c'est pourquoi j'appuie cette mesure.

**Le sénateur Connolly:** Les comptes à recevoir sont-ils compris là dedans?

**M. Baird:** Oui, sans doute.

**Le président:** Cela comprendrait les comptes à recevoir. C'est ce qui a été proposé.

**Le sénateur Molson:** L'actif disponible par rapport aux immobilisations?

**M. Baird:** Oui. L'avantage, du point de vue du prêteur, c'est que celui qui le veut bien peut prêter sur des immobilisations. Il pourrait consentir un prêt en sachant qu'il a une bonne garantie qu'il ne peut perdre. Le salarié obtiendrait encore plus de protection qu'il n'en a à l'heure actuelle. C'est une sorte de compromis.

**Le sénateur Connolly:** Si vous en tenez pas compte dans la Loi sur la faillite...

**M. Baird:** Pardon. J'ai dit qu'il serait possible de le faire avec la Loi sur la faillite ou un autre projet de loi, selon ce que vous voulez.

**Le sénateur Connolly:** C'est l'autre projet de loi qui m'inquiète, car vous songez sans doute à des droits civils et immobiliers, et, à moins d'agir par le biais de la Loi sur la faillite, c'est peine perdue.

**Le président:** C'est un problème qui pourrait surgir.

**M. Baird:** Cela retarderait l'adoption du bill, car une disposition portant sur ce genre de priorité entraînerait un travail considérable de reformulation du projet de loi. Compte tenu de sa forme actuelle, il faudrait étudier un certain nombre de parties du projet de loi avant de pouvoir y insérer ce genre de priorité. Prenons à titre d'exemple, une chaîne de commerces d'appareils ménagers. Vous avez le fabricant qui vend ses appareils en vertu d'un contrat de vente conditionnelle, il se réserve une garantie, une garantie sur l'argent destiné à l'achat des appareils qu'il vend aux commerçants. Le salarié, l'employé du commerce d'appareils ménagers a-t-il priorité sur les créances du fabricant? Il y a une série de décisions administratives à prendre lorsque vous créez une telle priorité pour fixer l'ordre de collation.

**Le sénateur Connolly:** Il s'agit d'un projet de loi émanant de la Chambre des communes, n'est-ce pas?

**Le président:** Oui, le bill a été déposé cette fois-ci aux Communes.

**Le sénateur Connolly:** Il est peu probable qu'il y fasse beaucoup de progrès, même cette année.

**Le président:** J'espère que le bill avancera pour une raison bien égoïste. En fait, ce projet de loi est à l'étude depuis 1975. Il est resté en plan au *Feuilleton* peut-être trois fois et il a été abandonné à quelques reprises par suite de la dissolution du Parlement. J'estime qu'il est temps d'en finir.

Je voulais toutefois faire valoir un point: certains ont parlé d'arriérés de salaire de trois mois et de six mois. A mon avis, il



*[Text]*

three months and of six months. In my opinion, the emphasis has to be on the fact that the only thing we are dealing with is the actual arrears of wages at the time of the bankruptcy. If the employee elects to continue to work, that is his decision and he has to live with it and he must protect himself. Certainly, he knows when there is default, because, if he is paid weekly, then come Friday, if he does not receive his cheque or his cash, that is default.

**Senator Cook:** Or he gets a cheque and cannot cash it.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Buckwold:** Or he may just get half his wages.

**The Chairman:** So it should only deal with actual arrears and the question then, which is a big question, is the extent of the application of this priority to the assets of the bankrupt.

**Mr. Baird:** Do you limit it solely to the question of time, wages earned for so many days prior to the bankruptcy? Do you limit it to a certain specific number of weeks or months of wages? Or do you limit it in amount? There is a variety of ways of putting a limit on it, if you think a limit is appropriate.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, so far as I am concerned, I see no limit having to be specified so long as it follows the criteria outlined by you.

**The Chairman:** You just say, "arrears of wages."

**Senator Buckwold:** Yes. Personally, I have to say that I hope that employees' wages will be protected. It seems to me that, in spite of everything, a man who earns his livelihood, the wage earner, must be protected.

**The Chairman:** I don't think there is any view on the other side.

**Senator Buckwold:** There should not be.

**The Chairman:** No.

**Senator Buckwold:** We have to put it in. The present legislation, presented to us in Bill C-12, really just leaves the employee completely out, basically.

I also want to raise the question of where provincial protection comes in. I was advised by a trustee in bankruptcy in Saskatchewan that under provincial law there the employee gets paid. How that happens I am not quite sure, keeping in mind that the Bankruptcy Act is followed, presumably, across the country.

**Mr. Baird:** It is the Labour Standards Act of Saskatchewan that imposes the liability. The issue has never come up yet whether or not the Bankruptcy Act supersedes the Labour Standards Act vis-à-vis wages.

**Senator Buckwold:** This particular trustee indicated to me that he has had no problems, that under the provincial legislation he pays the wages—period.

**Senator Flynn:** The money is provided by the province?

*[Traduction]*

ne faut pas oublier que la seule chose qui nous occupe ici, ce sont les arriérés accumulés au moment de la faillite. Si l'employé décide de continuer à travailler, c'est son choix et il doit en assumer les conséquences et se protéger. Il sait évidemment quand l'employeur ne peut plus honorer ses engagements, parce que s'il est payé hebdomadairement et qu'il ne reçoit pas son chèque le vendredi, la situation est claire.

**Le sénateur Cook:** Ou s'il touche un chèque qu'il ne peut encaisser.

**Le président:** Vous avez raison.

**Le sénateur Buckwold:** Ou il peut ne recevoir que la moitié de son salaire.

**Le président:** Donc, il faudrait s'occuper uniquement des arriérés accumulés au moment de la faillite, et la question, très importante, tient alors à la mesure dans laquelle cette priorité doit s'appliquer aux actifs du failli.

**M. Baird:** La limite est-elle liée uniquement à une question de temps, soit aux salaires gagnés pour tant de jours de travail avant la faillite? Ou s'applique-t-elle à un certain nombre de semaines ou de mois de salaire? Ou est-ce que ce sont les sommes qu'on limite? Il y a diverses façons d'établir une limite, si vous pensez qu'il convient de le faire.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, à mon avis, je ne vois pas pourquoi il faudrait préciser une limite dans la mesure où celle-ci est conforme aux critères que vous aurez établis.

**Le président:** Il faut dire simplement «arriérés salariaux».

**Le sénateur Buckwold:** Justement. Pour ma part, je dois dire que je souhaite que les salaires des employés seront garantis. Il me semble que, peu importe les circonstances, il faut protéger le salarié, l'homme qui gagne sa vie.

**Le président:** Je ne crois pas que personne soutienne le point de vue opposé.

**Le sénateur Buckwold:** Cela va de soi.

**Le président:** Non.

**Le sénateur Buckwold:** Nous devons prévoir les dispositions voulues. La loi actuelle, telle que présentée dans le Bill C-12, laisse l'employé pour compte, à toutes fins utiles.

J'aimerais aussi soulever la question de la garantie assurée par les lois provinciales. Je me suis laissé dire par un syndic de la Saskatchewan qu'en vertu du droit de la province l'employé est payé. Comment cela se produit, je ne le sais pas exactement, puisque l'application de la Loi sur la faillite doit s'étendre, supposément, à l'ensemble du pays.

**M. Baird:** C'est le Labour Standards Act de la Saskatchewan qui prévoit cette mesure. La question de savoir si la Loi sur la faillite a préséance sur le Labour Standards Act en ce qui a trait aux salaires n'a jamais été soulevée jusqu'à présent.

**Le sénateur Buckwold:** Le syndic dont je vous parle m'a dit qu'il n'a jamais eu de problèmes, puisqu'en vertu de la Loi provinciale il doit payer les salaires.

**Le sénateur Flynn:** Les fonds sont fournis par la province.

[Text]

**Senator Buckwold:** No, not to my knowledge. It is provided out of the realizable assets.

**Senator Flynn:** That cannot be.

**The Chairman:** Well, the validity has not been tested.

**Senator Buckwold:** Well, the validity may not have been tested, and I am not expert on this, but he tells me that the employees are protected in the province of Saskatchewan.

**The Chairman:** I think they are protected because the law has not been tested.

**Senator Buckwold:** Well, that is what I am trying to find out.

**Mr. Baird:** There is great disparity across the country in provincial legislation dealing with protection of wages. We have provisions in Ontario dealing only with vacation pay. In other provinces there is priority given to both wages and vacation pay vis-à-vis secured creditors. It is a problem that arises as to whether or not that priority has a priority over a creditor who has a mortgage or fixed charge—that is, whether it has super-priority or whether it ranks behind a mortgage. In British Columbia the courts have ruled that the priority for wages comes behind an existing mortgage that was in place at the time the wages became due. We have just had a case come out of Manitoba that took the opposite view and held that the Payment of Wages Act in Manitoba gives top priority. There is great confusion in the law across the country on this issue. It has been interpreted in Saskatchewan, as you have indicated, as a top priority. That is not the situation across the country. It is an area that poses problems.

**Senator Connolly:** Is it fair to say that if an act is prepared which would do what the chairman said—namely, look after the payment of wages due at the time of bankruptcy—that would make the law uniform across the country?

**M. Baird:** It could if it specifically said that.

**The Chairman:** In the event of bankruptcy?

**Mr. Baird:** In the event of bankruptcy.

**Senator Connolly:** Tell me about the Saskatchewan act. What does it provide? That wages to be given priority are those due at the time of the bankruptcy?

**Mr. Baird:** I am sorry, I am not sure whether it is limited only to wages due at the date of bankruptcy or not.

**The Chairman:** I have an idea the limitation is up to either three months or six months.

**Senator Connolly:** Of arrears?

**The Chairman:** Of wages owing.

**Senator Buckwold:** Perhaps Mr. Baird could draft some proposed changes in the act which would cover wages.

**The Chairman:** Well, Mr. Baird, I think we could work out some phrasing.

**Mr. Baird:** Yes, and then we could bring it back. It would involve the amendment of this bill.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Non, pas à ma connaissance. Ils sont pris à même les actifs réalisables.

**Le sénateur Flynn:** C'est impossible.

**Le président:** Nous n'avons pas vérifié.

**Le sénateur Buckwold:** Nous n'en avons pas la preuve, et je ne suis pas spécialiste en la matière, mais il me dit que les employés sont protégés en Saskatchewan.

**Le président:** Je crois qu'ils sont protégés parce que la Loi n'a jamais été contestée.

**Le sénateur Buckwold:** C'est justement ce que j'essaie de savoir.

**M. Baird:** En ce qui concerne la protection des salaires, les lois provinciales sont très divergentes. En Ontario, nous avons simplement des dispositions sur les payes de vacances. Dans d'autres provinces, priorité est accordée tant aux salaires qu'à la paye de vacances par rapport aux créanciers garantis. Le problème qui se pose est de savoir si cette priorité l'emporte sur l'hypothèque d'un créancier, c'est-à-dire si elle est absolue ou se classe derrière une hypothèque ou d'autres frais fixes. En Colombie-Britannique, les tribunaux ont jugé que la priorité des salaires venait derrière une hypothèque existante au moment où les salaires devenaient exigibles. Mais une décision rendue récemment au Manitoba soutient le contraire et accorde priorité absolue aux salaires, et ce, aux termes du Payment of Wages Act du Manitoba. Il y a beaucoup de confusion dans les lois des diverses provinces sur ce point. En Saskatchewan, comme vous l'avez mentionné, les salaires ont une priorité absolue. Mais ce n'est pas la situation qui règne dans tout le pays. C'est une question qui fait problème.

**Le sénateur Connolly:** Est-il juste d'affirmer que si la loi était libellée, comme le président l'a dit, de façon à exiger le versement des salaires exigibles au moment de la faillite, cela rendrait la loi uniforme dans l'ensemble du pays?

**M. Baird:** Dans la mesure où ce serait précisé, oui.

**Le président:** En cas de faillite?

**M. Baird:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Que stipule la loi de la Saskatchewan? Que les salaires qui ont priorité sont ceux exigibles au moment de la faillite?

**M. Baird:** Je suis désolé, mais je ne suis pas sûr que ce soit limité seulement aux salaires exigibles au moment de la faillite.

**Le président:** Je crois que la limite est de trois ou six mois.

**Le sénateur Connolly:** Des arriérés?

**Le président:** Des salaires exigibles.

**Le sénateur Buckwold:** M. Baird pourrait peut-être rédiger des modifications relativement aux salaires.

**Le président:** Monsieur Baird, je pense que nous pourrions établir un certain libellé.

**M. Baird:** Oui, et nous pourrions ensuite le présenter. Il porterait modification du présent projet de loi.



[Text]

**Senator Connolly:** And that, you said, is a monumental job.

**Mr. Baird:** It is a difficult task because of the fact that it involves a number of priority determinations, and the concern is that when I draft this legislation I shall make certain assumptions, and then I shall try to point out what the alternatives are. The chairman, I know, will have some views too, but the presentation will be based on a certain priority position, and these could vary depending on the views of the committee. It is very difficult to talk about them in generalities, because until you are presented with the language it is difficult to get comments. We were not even sure what the policy of the committee would be to start with, and that is why we have not gone any farther than to discuss the issue before the committee.

**The Chairman:** I think the basic consideration is that workmen should be paid if there is any way that you can work out a basis for it without disrupting the whole machinery of business. When we suggested the insurance fund, that did not disrupt business at all, and the cost of it, whatever way you look at it or whatever amount of money you say might be required, is still relatively insignificant as it might bear on individual workmen.

**Senator Flynn:** Do we have any figure as to the amount of wages lost through bankruptcy?

**Mr. Baird:** Unfortunately, we do not. I asked the Superintendent of Bankruptcy if he had developed the statistics, and he said he had been unable to do so.

**Senator Flynn:** It is a problem by itself. It is not necessarily a bankruptcy problem but a social problem. That is why it would be very important to have some figures, facts and statistics on this subject.

**The Chairman:** Supposing we try to put something on paper and see what it looks like. We are going ahead with our report. I see no reason why we should not do so.

Next Wednesday afternoon I expect that we will have a completed draft plan on the bank bill, with projections as to how the several points might be dealt with, the chief points being the position of trust companies, the automotive dealers, and the cattlemen. The problems of the cattlemen may be dealt with in a similar fashion to those we are speaking about now in connection with wage earners.

**Mr. Baird:** You are suggesting that they may get a similar priority to wage earners?

**Senator Cook:** Or get another act?

**The Chairman:** We are trying to put something on paper.

**Senator Buckwold:** You might also keep in mind the problems brought to our attention by the commission salesmen whose commissions are very often not paid for some time. That is why I am concerned about a two-month cut-off or a three-month cut-off.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Et d'après ce que vous avez dit, c'est un travail monumental.

**M. Baird:** C'est une tâche difficile parce qu'il faut déterminer un certain nombre de priorités. Lorsque je rédigerai cette disposition, je devrai faire certaines hypothèses et essayer de déterminer les autres possibilités. Je sais que le président aura également des points de vue; la présentation se fondera sur une certaine vue des priorités, qui peut varier selon les opinions du Comité. Il est très difficile d'en parler en termes généraux, de faire des observations avant de connaître la formulation qui sera proposée. Pour commencer, nous ne sommes même pas certains de ce que serait la politique du Comité, ce pourquoi nous n'avons fait que discuter de la question devant le Comité.

**Le président:** Je pense que la considération fondamentale est que les travailleurs devraient être payés, si vous pouviez trouver une formule qui permette d'accorder cette protection sans chambarder les dispositions relatives aux affaires. Lorsque nous avons proposé la caisse d'assurance, cela n'a nullement dérangé les affaires, et les coûts en cause sont encore relativement minimes pour les travailleurs, quel que soit l'angle sous lequel vous examinez la question ou quelles que soient les sommes qui pourraient être à votre avis requises.

**Le sénateur Flynn:** Avons-nous des chiffres quant au montant des salaires perdu à cause de faillites?

**M. Baird:** Malheureusement non. J'ai demandé au surintendant des faillites s'il avait établi des statistiques et il m'a dit qu'il n'avait pu le faire.

**Le sénateur Flynn:** C'est un problème en soi. Ce n'est pas nécessairement un problème de faillite, mais un problème social. C'est pourquoi il serait très important que nous ayons des chiffres, des faits et des statistiques sur ce point.

**Le président:** Essayons de coucher quelque chose sur papier pour voir de quoi il en retourne. Nous pourrions poursuivre l'étude de notre rapport. Je ne vois pas de raison de ne pas procéder ainsi.

Mercredi après-midi prochain, je m'attends que nous ayons un plan provisoire sur le projet de loi sur les banques qui propose des façons de traiter les nombreux points en cause; les principaux sont la position des sociétés de fiducie, les marchands d'automobiles et les éleveurs de bétail. Les problèmes de ces derniers pourraient être traités comme ceux dont nous parlons maintenant au sujet des salariés.

**M. Baird:** Vous voulez dire que les éleveurs pourraient obtenir une priorité semblable à celle des salariés?

**Le sénateur Cook:** Ou obtenir une autre loi?

**Le président:** Nous essayons de coucher quelque chose sur papier.

**Le sénateur Buckwold:** Vous pourriez aussi conserver à l'esprit les problèmes que nous ont soumis les vendeurs à commission, qui restent très souvent impayés pendant un certain temps. C'est pourquoi il pourrait y avoir un délai de deux ou trois mois.



[Text]

**The Chairman:** In the bankruptcy bill wages are defined in a way which says that they include commissions.

**Senator Buckwold:** But I am talking about the time limit, if you are looking at that.

**Senator Cook:** We have great confidence in you.

**The Chairman:** I gather there are certain reservations on that.

**Senator Cook:** In limited areas.

**The Chairman:** Then we will adjourn until next Wednesday afternoon. I doubt if it will be possible to give you anything before we meet, but we will be ready when we meet.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** Dans le projet de loi sur la faillite, la définition de salaires inclut les commissions.

**Le sénateur Buckwold:** Mais je parle de la limite de temps.

**Le sénateur Cook:** Nous avons beaucoup confiance en vous.

**Le président:** Je crois comprendre qu'il y a certaines réserves à cet égard.

**Le sénateur Cook:** Dans des domaines restreints.

**Le président:** Bon, nous ajournerons jusqu'à mercredi après-midi prochain. Je doute qu'il soit possible de vous fournir quoi que ce soit avant que nous nous rencontrions, mais nous serons prêts à ce moment-là.

Le Comité suspend ses travaux.





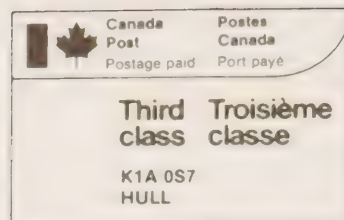












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, June 26, 1980

Le jeudi 26 juin 1980

Issue No. 13

Fascicule n° 13

**Sixth Proceedings on:**

**Sixième fascicule concernant:**

The subject-matter of Bill C-12,  
"An Act respecting bankruptcy and insolvency"

La teneur du Bill C-12,  
«Loi concernant la faillite et l'insolvabilité»

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
April 29, 1980:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-12, intituled:  
"An Act respecting bankruptcy and insolvency", in  
advance of the said Bill coming before the Senate, or any  
matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 avril 1980:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-12, intitulé: «Loi concernant la faillite et l'insolvabilité», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 26, 1980  
(17)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-12—"An Act respecting bankruptcy and insolvency".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Connolly, Cook, Flynn, Godfrey, Hays, Laird, McIlraith and Walker. (11)

*In Attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. D. Baird; Mr. M. C. Zwaig.

*Witnesses:*

*Credit Union Central of Ontario:*

Mr. Jack C. Sibley, Immediate Past President, Member of the Executive Committee of Credit Union Central of Ontario;

Mr. Kevin Fleming, Corporate Secretary;

Mr. Norman Wills, Legal Counsel.

Following the opening statement, the Committee proceeded to the examination of the witnesses assisted therein by Messrs. Baird and Zwaig, and at 10:45 a.m. the Committee continued *in camera*.

At 11:45 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 26 JUIN 1980  
(17)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-12—«Loi concernant la faillite et l'insolvabilité».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Connolly, Cook, Flynn, Godfrey, Hays, Laird, McIlraith et Walker. (11)

*Aussi présents:* Les membres du personnel consultatif: M. D. Baird; M. M. C. Zwaig.

*Témoins:*

*Credit Union Central of Ontario:*

M. Jack C. Sibley, président sortant, membre du Comité exécutif de Credit Union Central of Ontario;

M. Kevin Fleming, secrétaire délégué;

M. Norman Wills, conseiller juridique.

Après la déclaration préliminaire, le Comité reprend l'examen des témoins, avec l'aide de MM. Baird et Zwaig et, à 10 h 45, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

A 11 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 26, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-12, respecting bankruptcy and insolvency.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** We have before us this morning the "*Credit Union Central of Ontario*". The representatives appearing are: Mr. Jack Sibley, the Immediate Past President and a member of the Executive Committee of the *Credit Union Central of Ontario*; Mr. Kevin Fleming, the Corporate Secretary; and Mr. Norman Wills, Legal Counsel. Mr. Sibley will make the opening statement.

**Mr. Jack C. Sibley, Immediate Past President, Member of the Executive Committee, Credit Union Central of Ontario:** Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, first of all we wish to thank you for the opportunity to appear before you to present our position to you.

The *Credit Union Central of Ontario* is the financial arm of the organized *Credit Union* movement. It provides the financial services for the credit unions as well as educational and promotional services to the credit unions. We have a membership of over 1,000 credit unions in the central. In turn, those credit unions have a membership of 1.5 million.

**The Chairman:** Are all of the credit union members in Ontario?

**Mr. Sibley:** Yes, strictly Ontario, sir. We are chartered in Ontario.

**The Chairman:** Your central is incorporated under Ontario law?

**Mr. Sibley:** Yes, it is incorporated under Ontario law. We also operate under the federal law in the financial areas.

**Senator Connolly:** What federal law?

**Mr. Norman Wills, Legal Counsel, Credit Union Central of Ontario:** The federal Co-operative Credit Associations Act. Upon being certified under that act, as we have been, for federal purposes we are deemed to be a federal corporation, although in fact our charter is provincial. We are a sort of hybrid.

**Senator Connolly:** That is interesting.

**The Chairman:** I expect, however, that despite the fact you use the word "hybrid," you are productive.

**Mr. Wills:** I hope so.

**Mr. Sibley:** Our members within the province have entrusted approximately \$4 billion in savings, through their credit unions, to the central.

Our brief has been delayed by "the two changes" in government, of which you are all aware, and the aspect of knowing what areas we had to address for our concerns. We apologize

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 26 juin 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du bill C-12, Loi concernant la faillite et l'insolvabilité.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous recevons ce matin les témoins du *Credit Union Central of Ontario*: M. Jack Sibley, président sortant et membre du Comité exécutif du *Credit Union Central of Ontario*, M. Kevin Fleming, secrétaire de la Centrale et M. Norman Wills, conseiller juridique. M. Sibley va faire la déclaration préliminaire.

**M. Jack C. Sibley, président sortant, membre du Comité exécutif, Credit Union Central of Ontario:** Merci, monsieur le président.

Honorables sénateurs, nous désirons tout d'abord vous remercier de pouvoir comparaître devant vous et vous exposer notre position.

Le *Credit Union Central of Ontario* (la Centrale) constitue la branche financière du mouvement des caisses d'épargne et de crédit. Elle assure leurs services financiers ainsi que des services d'information et de promotion qui leur sont destinés. La Centrale regroupe plus de 1,000 caisses d'épargne et de crédit. A leur tour, ces caisses comptent 1.5 million de membres.

**Le président:** Est-ce que ces membres résident tous en Ontario?

**M. Sibley:** Oui, il s'agit strictement de l'Ontario. Notre charte est ontarienne.

**Le président:** Votre Centrale a été constituée en société en vertu d'une loi ontarienne?

**M. Sibley:** Oui. En effet. Pour les secteurs financiers, nous dépendons par contre d'une loi fédérale.

**Le sénateur Connolly:** Laquelle?

**M. Norman Wills, conseiller juridique, «Credit Union Central of Ontario»:** La loi sur les associations coopératives de crédit. Étant donné que nous avons été créés en vertu de cette loi, nous sommes aux yeux du Fédéral considérés comme une société fédérale, bien qu'en fait notre charte soit provinciale. Nous sommes donc une société hybride.

**Le sénateur Connolly:** Intéressant.

**Le président:** J'espère que malgré ce qualificatif, vous êtes productif.

**M. Wills:** Je l'espère.

**M. Sibley:** Les membres de la province nous ont confié environ \$4 milliards d'épargne, par l'entremise des caisses d'épargne et de crédit.

La présentation de notre mémoire a été retardée par les deux changements survenus au sein du gouvernement ainsi que par la question des domaines que nous devons traiter. Nous



## [Text]

to you for the short notice in receiving our brief, which I understand you received only yesterday.

Our membership's moneys, savings, provide the funds for the loans to the other members within the Credit Union Movement. Those members are concerned with the contents of the proposed *Bankruptcy Act*. Our core concern is described in item 3 on page 2 of our brief. Mr. Chairman, with your permission, I should like to read that to you:

If the debtor does choose to file bankruptcy rather than enter into a consumer arrangement, then the bankruptcy law should not permit him to wipe out his obligations with as little inconvenience to himself as is now the case. We recommend that in appropriate cases, there should be imposed on bankrupts the obligation to contribute a portion of their earnings for distribution among their unsecured creditors. This period of enforced contribution should be long enough to be meaningful but not so long as to be oppressive—we suggest two years.

It is true that section 160 of Bill C-12 does provide a means by which the court could order that "income in excess of that necessary to maintain a reasonable standard of living" be paid over to the trustee. This however seems to be no more than a carry-over from the present act, to be used only in that fractional number of cases where the bankrupt is an executive earning such a high income as to scandalize the public conscience. Furthermore, it ends with the bankrupt's discharge which will mean normally within six months of the original filing. We suggest that a more positive and mandatory approach be taken, and that within three months of the filing, the trustee should be obliged to report to the court on the bankrupt's income, personal situation and family responsibilities, and also whether:

- (a) it is anticipated that any dividend at all will be paid the unsecured creditors, and
- (b) whether any of the circumstances listed in section 215 have taken place.

If there is to be no dividend at all paid to the unsecured creditors, or if the bankrupt has misconducted himself under section 215, then there should be a positive obligation on the court to assess how much (if any) of the bankrupt's income could be paid over to the trustee for distribution, having in mind the personal situation and family responsibilities of the bankrupt.

We look for legislation expressed in such a way to make it clear that these levies from income will be made in ordinary bankruptcies, not just in exceptional cases. Also, that the goal is to seek contribution from an employed debtor at no higher but no lower a level than would be expected from a reasonable and honest person seeking to meet his commitments from the resources at hand.

The debtor need not be kept in bankruptcy for the two year period, but his discharge would not relieve him from his obligation and the Trustee would be entitled to file a certificate of the court order with his employer from time to time, operating as a standing garnishee or as a wage assignment to the trustee. Provision would be made for a

## [Traduction]

sommes désolés de vous avoir remis notre mémoire si tard, si je comprends bien, vous ne l'avez reçu qu'hier.

Les fonds et épargnes de nos membres nous permettent de prêter de l'argent à d'autres membres du Mouvement des caisses d'épargne et de crédit. Or, nos membres se préoccupent de la teneur du projet de loi sur la faillite et vous trouverez à la page 2 de notre mémoire, article 3, notre principal souci. Monsieur le président, puis-je vous en faire lecture?

Si le débiteur choisit de se déclarer en faillite, plutôt que de signer un concordat de consommateur, la Loi sur la faillite ne devrait pas l'autoriser à s'en tirer à si bon compte, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Nous recommandons donc que, le cas échéant, on impose aux faillis l'obligation de verser une partie de leur salaire, à répartir entre les créanciers non garantis. Cette période de versement forcée devrait être suffisamment longue pour valoir la peine, sans être trop excessive non plus: nous suggérons deux ans.

Il est vrai que l'article 160 du bill C-12 prévoit un moyen par lequel la cour pourrait ordonner que: «tout revenu, d'une valeur supérieure à ce qui est nécessaire au maintien d'un niveau de vie raisonnable, soit versé au syndic. Toutefois, cela ne semble rien d'autre qu'une reprise de la Loi actuelle, et ne s'utilise que dans un petit nombre de cas où le failli est un cadre dont le salaire est tellement élevé que l'opinion publique risque de s'en scandaliser. En outre, cela se termine par l'acquittement du failli, c'est-à-dire normalement dans les six mois qui suivent le dépôt de la déclaration de faillite. Nous suggérons de resserrer l'approche et de la rendre obligatoire et proposons que, dans les trois mois qui suivent le dépôt de la déclaration, le syndic soit obligé de faire rapport à la cour du revenu, de la situation personnelle et des responsabilités familiales du failli. Il devra également lui dire:

- a) si l'on prévoit que des dividendes seront versés aux créanciers non garantis et
- b) si l'une des circonstances énumérées à l'article 215 du bill s'est effectivement produite.

Si on prévoit qu'aucun dividende ne sera versé aux créanciers non garantis, ou si le failli a fait preuve d'un comportement visé à l'article 215, dans ce cas la cour devrait être tenue d'évaluer quelle partie de son salaire devrait être versée au syndic aux fins de répartition, et ce compte tenu de la situation personnelle et des responsabilités familiales du failli.

Nous voulons une loi stipulant que cette participation forcée aurait lieu dans les cas ordinaires de faillite, et non pas seulement dans les cas exceptionnels; nous voulons aussi que cette loi vise à obtenir d'un débiteur salarié une contribution qui ne soit ni plus élevée, ni moindre, que celle qui serait normalement exigée d'une personne raisonnable et honnête cherchant à remplir ses engagements avec les ressources dont elle dispose.

Nul n'est besoin de maintenir le débiteur en faillite pendant deux ans. Par contre, son acquittement ne devrait pas le soustraire à ses obligations et le syndic devrait avoir le droit de transmettre de temps en temps à l'employeur du failli un certificat de l'ordonnance du tribunal, indiquant la cession de salaire au syndic. La Loi devrait

[Text]

review of the order should the debtor's circumstances change during the period.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, I will with your permission, ask Mr. Sibley, if he realizes the difficulty which exists under another act in making a net worth assessment of what is a reasonable standard of living.

**Mr. Sibley:** Yes, I can appreciate that. "Reasonable standard of living" is a vague expression.

**Senator Laird:** It certainly is.

**Senator Connolly:** I take it that your proposal is directed primarily to the small businessman, to the individual, and not to the corporate bankrupt.

**Mr. Sibley:** Yes. It is directed mostly towards the consumer debtor.

**Senator Connolly:** Would you make a different law for people in that category from the law that you would make for a corporate debtor?

**Mr. Wills:** We felt, sir, that perhaps the act itself had made that distinction.

**Senator Connolly:** By definition, yes.

**Mr. Wills:** Exactly. As to the difficulty of establishing a standard of living, we are only asking that the provision in the existing act be made to apply across the board. I am referring to the provision that permits a trustee to go to a judge and ask for a portion of the debtor's wages, as may be appropriate under the circumstances. Instead of that being considered something exceptional to be applied in cases where it scandalizes the creditors to see a man with a large income getting off scot free and making no contribution out of his income, we are simply asking that that provision, which is already being administered by the Bankruptcy Act—and they are handling it very capably—be applied not as an exceptional matter but as a standard matter across the board. We ask this because, if you ask the thousand credit union managers who are in the league, almost every one of them can come up with horror stories concerning parties who are making an excellent living, an excellent income, but are making absolutely no contribution, paying no dividends to the creditors. The feeling is that bankruptcy legislation is necessary but that it is just altogether too easy. We feel that there should be more of a commitment on the part of a debtor than exists under the present act.

**Senator Laird:** Have you had an opportunity of perusing the cases on net worth assessments under the Income Tax Act? That is the act I was talking about?

**Mr. Wills:** No, sir, not under the Income Tax Act. My experience has been strictly with the orders made under section 48 of the present act.

**Senator Laird:** The same principle is involved, you see.

**Senator Godfrey:** I would not quite agree with that.

**Senator Laird:** Well, I do. I agree with myself.

**Senator Godfrey:** The net worth assessment tries to assess what the debtor was actually spending in the past on his

[Traduction]

également prévoir la révision de l'ordonnance, au cas où, entre-temps, la situation du débiteur aurait changé.

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, puis-je, avec votre permission, demander à M. Sibley, s'il se rend compte de la difficulté qui existe à faire, en vertu d'une loi, une évaluation valable de ce que constitue un niveau de vie raisonnable.

**M. Sibley:** Oui, je le réalise. En effet, l'expression «niveau de vie raisonnable» est assez vague.

**Le sénateur Laird:** Pour ça oui.

**Le sénateur Connolly:** J'imagine que votre proposition vise principalement les petits hommes d'affaires et les particuliers, non les sociétés.

**M. Sibley:** En effet, elle s'adresse principalement au consommateur/débiteur.

**Le sénateur Connolly:** Légifèreriez-vous différemment pour les personnes appartenant à cette catégorie, que pour les sociétés-débitrices?

**M. Wills:** Nous avons estimé que la loi elle-même faisait la distinction.

**Le sénateur Connolly:** Par définition, oui.

**M. Wills:** Exactement. Quant à la difficulté de définir un niveau de vie, tout ce que nous demandons, c'est que la disposition qui s'y rapporte dans la loi actuelle s'applique à tout le monde. Je fais allusion à la disposition qui autorise un syndic à s'adresser à un juge pour réclamer une partie du salaire du débiteur, si les circonstances le permettent. Au lieu que cette disposition soit considérée comme quelque chose d'exceptionnel—à n'appliquer que dans les cas où cela scandalise les créanciers de voir qu'un homme à gros revenu, s'en tire à si bon compte sans avoir à faire de contribution—nous demandons, que cette disposition, qui est déjà prévue par la Loi sur la faillite—s'applique d'une manière habituelle. Nous vous demandons ceci, car, si vous vous informez auprès des milliers de gérants qui font partie de la ligue, ils pourront presque tous vous citer des cas où les débiteurs mènent la grande vie, perçoivent des revenus élevés et ne font aucune contribution, ne versent aucun dividende à leurs créanciers. Une loi sur la faillite est nécessaire, mais elle doit être plus stricte et prévoir un engagement plus important de la part du débiteur.

**Le sénateur Laird:** Avez-vous eu l'occasion d'entamer des poursuites concernant des évaluations nettes de patrimoine aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu? C'est la loi dont je parlais.

**M. Wills:** Non, pas en vertu de cette loi. Mon expérience se limite aux ordonnances émises en vertu de l'article 48 de la loi actuelle.

**Le sénateur Laird:** Il s'agit du même principe.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous.

**Le sénateur Laird:** Moi oui, c'est mon avis.

**Le sénateur Godfrey:** L'évaluation nette du patrimoine sert à évaluer ce que dépensait effectivement dans le passé le



[Text]

standard of living in order to try to work out what his income actually was. It is not a question of establishing a "reasonable" standard.

**The Chairman:** But, Senator Godfrey, there may be a difference too between a net worth assessment and a determination of what is a reasonable amount having regard to the manner in which a particular person is living. It may be aimed at two different things.

**Mr. Sibley:** Mr. Chairman, might I present to you two cases which would describe what our concerns are? One of our credit unions is an educational credit union, and two of its members are school teachers who have income in excess of \$40,000. They went into debt to the amount of \$6,000 and they walked away with a bankruptcy discharge, and yet both of them were working and their total income, as I say, was \$40,000. At the other end of the scale, one of our credit unions in northern Ontario had in six months two cases where two members, both of them single young men and both of them gainfully employed, went into bankruptcy. The one was a bankruptcy of less than \$3,000 and he had no personal family commitments and yet he walked away from it.

**Mr. David Baird, Adviser to the Committee:** But, Mr. Sibley, under the present bankruptcy law any creditor has the right to object to the bankrupt's discharge and go to court and ask that the bankruptcy court make an order requiring the bankrupt to pay a portion of his earnings to the trustee for distribution among the creditors. Was that done in these cases?

**Mr. Sibley:** It is being contemplated right now.

**Mr. Baird:** But was it done in the cases you are discussing?

**Mr. Sibley:** It is my understanding that it is being considered now.

**Mr. Baird:** The present law permits a creditor who thinks that there is excess income over what is necessary to pay normal living expenses to go to court and ask the bankruptcy court to make such an order. If you consider the order is too generous and does not impose a sufficiently stringent requirement for payment on the bankrupt then you have the right to appeal to a higher court to deal with the question. Have you exercised your legal rights under the present law?

**Mr. Wills:** Mr. Chairman, as to the instances that Mr. Sibley referred to, I do not know what steps have been taken. But, I think that Mr. Baird is emphasizing that the bankruptcy courts are really based on the adversary system which assumes that the creditors are going to be vigorous in asserting their own rights in bankruptcy court. But I suggest that the history of the bankruptcy court has been otherwise. Over the years creditors have learned that in most cases there is no dividend, and the attitude of the average creditor is to cut his losses and run and not be represented. We feel that out of this there has arisen a general attitude on the part of trustees and on the part of debtors that "here is an easy way out."

[Traduction]

débiteur pour son train de vie, comme de déterminer ce qu'était réellement son revenu. Il ne s'agit pas de définir un «niveau de vie raisonnable».

**Le président:** Sénateur Godfrey, il peut également y avoir une distinction entre évaluation nette du patrimoine et détermination d'un niveau de vie raisonnable. En effet, les objectifs peuvent être différents.

**M. Sibley:** Monsieur le président, puis-je vous signaler deux cas qui décriront parfaitement nos préoccupations? Le premier concerne deux des membres d'une de nos caisses d'épargne et de crédit; ils sont professeurs et ont un revenu de plus de \$40,000 par an. Ils se sont endettés pour la somme de \$6,000, et s'en sont tirés avec un acquittement, et ce malgré l'importance de leur revenu. Par ailleurs, il s'est présenté en l'espace de six mois, à l'une de nos caisses d'épargne du Nord de l'Ontario, deux cas où des jeunes gagnant un bon salaire ont été déclarés en faillite. Dans un cas, il s'agissait d'une faillite inférieure à \$3,000 et la personne en question, qui n'avait pas d'obligations familiales, s'en est pourtant fort bien tirée.

**M. David Baird, conseiller du Comité:** Monsieur Sibley, aux termes de la loi actuelle sur la faillite, tout créancier a le droit d'une part de s'opposer à l'acquittement du failli et d'autre part de demander au tribunal compétent de rendre une ordonnance demandant au failli de verser une partie de ses revenus au syndic, à répartir entre les différents créanciers. Cela a-t-il été fait dans les cas que vous citez?

**M. Sibley:** C'est ce que l'on envisage à l'heure actuelle.

**M. Baird:** Mais cela a-t-il été fait dans les cas que vous citez?

**M. Sibley:** Je crois comprendre que l'on est en train de l'envisager maintenant.

**M. Baird:** En vertu de la loi actuelle, un créancier qui estime que son débiteur a un revenu important, par rapport à un niveau de vie normal, a le droit de s'adresser au tribunal pour lui demander de rendre une ordonnance. Si vous considérez que cette ordonnance est trop généreuse et n'impose pas au failli d'obligation de paiement suffisamment stricte, dans ce cas vous pouvez interjeter appel à une cour supérieure pour régler la question. Avez-vous exercé vos droits aux termes de la loi actuelle?

**M. Wills:** Monsieur le président, pour ce qui est des cas que nous a cités M. Sibley, j'ignore quelles mesures ont été prises. Toutefois, je pense que M. Baird cherche à souligner que les tribunaux de la faillite se fondent en fait sur le système de juridiction contentieuse qui présume que... Mais, à mon avis, l'histoire du tribunal des faillites est toute différente. Au fil des années, les créanciers se sont aperçus que dans la plupart des cas il n'y a pas de dividendes, et que le créancier généralement a tendance à vouloir réduire ses pertes et à ne pas se faire représenter. Nous avons donc l'impression que de façon générale les syndic et les débiteurs ont vu là une façon facile de s'en tirer.



[Text]

**The Chairman:** But, Mr. Wills, if the provisions of the present law, as stated by Mr. Baird, do not bring such debtors to task, what do you suggest by way of an addition that might have that effect?

**Mr. Wills:** What we are suggesting is that it should be standard in all cases—and I do not have Mr. Baird's experience—but at a guess I would think there would not be 5 per cent of bankruptcies that come before the court where you would see a section 48 order made against the debtor. We are looking for section 48 orders as a standard procedure of the court, at least in cases where no dividend is being paid to the creditor.

**The Chairman:** But what do you call section 48? Is that not a standard procedure?

**Mr. Wills:** It is a standard procedure if the various creditors band together, hire counsel and spend, possibly, more money than they will receive or will be generated by the court order.

**The Chairman:** But you cannot, even by law, compel creditors to band together and make such an application. They have the right to do so, but, if they choose not to use that right, how are you going to whip them into line?

**Mr. Melvin C. Zwaig, Adviser to the Committee:** The idea of the present bankruptcy act is certainly carried forward into the proposed legislation inasmuch as it gives an honest but unfortunate debtor a chance for financial rehabilitation. Under the present act the creditors do have the opportunity to avail themselves of the section 48 provisions. However, one must take into consideration that, just by the court making an order, it is not necessarily the case that unsecured creditors will get paid. There may be a substantial number of preferred creditors that rank ahead of the unsecured creditor, primarily the crown. In the proposed legislation this has been resolved by taking away the crown's priority and moving it down to an unsecured position. So that in fact where you have the idea of an arrangement or where you have the idea that bankruptcy is a last resort solution, the arrangement being there to facilitate *pro rata* distributions to creditors and with the crown liability reduced to unsecured status more funds will be available for distribution to unsecured creditors.

**Senator Connolly:** In the example that Mr. Sibley gave us, do you know what kind of debt it was that created the bankruptcy? Was there a mortgage or was it trade debt? In other words, the person who lost his equity, was he a secured creditor or an ordinary creditor?

**Mr. Sibley:** In the case involving the sum of less than \$3,000, it involved a car. As I said, the gentleman was single and had no family commitments. The basis of the credit union is to accept people on their face value, and along with that we use in many cases wages assignments to protect our members' money. The amounts of money may not appear to be significant, involving only \$3,000, but if you multiply that by the number of cases occurring within a credit union, it seriously affects their income.

[Traduction]

**Le président:** Mais, M. Wills, si les dispositions de la loi actuelle, comme le faisait remarquer M. Baird, ne permettent pas d'avoir raison des débiteurs, que proposeriez-vous qui puisse aider dans ce sens?

**M. Wills:** Notre proposition est qu'il y ait une norme s'appliquant à tous les cas, je n'ai sans doute pas l'expérience de M. Baird, mais je suppose qu'il n'y aurait pas 5 p. 100 des faillites qui passeraient devant le tribunal lorsqu'une ordonnance, du genre de celle visée à l'article 48, serait signifiée aux débiteurs. Nous aimerions que les ordonnances de l'article 48 deviennent une procédure normalisée du tribunal, au moins dans les cas où le créancier ne reçoit aucun dividende.

**Le président:** Mais qu'entendez-vous par article 48? N'est-ce pas justement une procédure normalisée?

**M. Wills:** C'en est une si les créanciers s'unissent, engagent un conseiller et dépensent finalement plus d'argent qu'ils n'en recevront ou que le tribunal ne décidera de leur en accorder.

**Le président:** Mais même légalement, vous ne pouvez pas obliger les créanciers à se regrouper et à faire une telle demande. Certes, ils ont la possibilité de recourir à cette procédure, mais s'ils décident du contraire, voulez-vous faire?

**M. Melvin C. Zwaig, conseiller du Comité:** L'idée qui sous-tend la loi actuelle sur la faillite est reprise dans la proposition de loi; il s'agit de donner à un débiteur honnête mais malchanceux une chance de réhabilitation financière. Je pense que, dans la loi actuelle, les créanciers ont la possibilité de se prévaloir des dispositions de l'article 48. Toutefois, il faut savoir qu'une ordonnance de la Cour ne garantit pas que les créanciers non garantis seront remboursés. Il peut y avoir un nombre important de créanciers privilégiés qui viennent avant les créanciers non garantis, et entre autres la Couronne. Dans la proposition de loi, le cas a été résolu en supprimant la priorité de la Couronne et en lui donnant rang de créancier non garanti. Si bien qu'en fait lorsqu'on envisage un concordat, ou même une faillite comme solution de dernier ressort, le concordat visant en fait à faciliter les répartitions proportionnelles aux créanciers, et la Couronne ayant rang de créancier non garanti, je pense qu'il restera plus de fonds à distribuer aux créanciers non garantis.

**Le sénateur Connolly:** Dans l'exemple qui nous a été donné par M. Sibley, savez-vous quel genre de dette a été à l'origine de la faillite? S'agissait-il d'une hypothèque ou d'une dette commerciale? En d'autres termes, dans le cas de cette personne qui a perdu son capital, s'agissait-il d'une dette garantie ou d'une dette ordinaire?

**M. Sibley:** Dans le cas où il s'agissait d'une somme inférieure à \$3,000, il était question d'une voiture. Comme je l'ai dit, ce monsieur était célibataire et sans charges familiales. Les caisses de crédit ont pour principe de faire confiance et, dans une certaine mesure, nous utilisons le gage du salaire pour protéger l'argent de nos membres. Les sommes en question peuvent sembler minimes, il s'agit seulement de \$3,000, mais si vous multipliez cela par le nombre de cas auxquels la caisse de crédit doit faire face, les bénéfices se trouvent sérieusement mis en cause.

[Text]

**Senator Cook:** If you applied the law as it now stands, would people not stop doing that sort of thing? If you made your application and got your order in appropriate cases, might not the incidence of these cases be stopped?

**Mr. Sibley:** The problem is that the financial and legal fees involved are such that the return after the order is made would not make it provident to go through with that.

**Senator Cook:** Where a personal bankrupt goes bankrupt because he has been unable to manage his affairs or he is living beyond his means, how realistic is it, in the great majority of cases, to make an order after bankruptcy that he has to pay 10, or 15, or 20 per cent of his salary if up to the point of bankruptcy he could not manage on his income? How realistic is it to put the obligation on the court or anybody else to collect 20 per cent of his future earnings?

**Mr. Sibley:** Mr. Chairman, we are not primarily concerned with where an individual has found himself in a blind where he cannot make it. Our movement is not based on trying to squeeze the last dollar out of its members. Where a member goes into bankruptcy and he honestly cannot afford the payments, then we are not going to fight him.

**Senator Connolly:** Mr. Sibley, just on that point, and using your example of the \$3,000 debt that was owing on the car, there was an application made for this man to go bankrupt. He owed your credit union member \$3,000. Now, correct me if I am wrong, but could your manager have gone to the court to object to the order being granted to make him a bankrupt? Could he not have adduced evidence to the effect that he had this other income, to which you referred—\$20,000 worth—and that he really was not a legitimate case for a bankruptcy order? I just wonder whether, under the present law, you do not have a remedy there.

**The Chairman:** Let us ask Mr. Baird, first.

**Mr. Baird:** There are two requirements that must be met in order to permit a person to go bankrupt: first, he must be insolvent—and one of the definitions of insolvency is that he is failing to meet his liabilities generally, as they fall due; and, secondly, there must be a debt of \$1,000.

**Senator Connolly:** You say “failing to meet his liabilities.” You can get around that easily enough if you just do not pay; but “failing” means, I take it, his inability to pay.

**Mr. Baird:** No; it can be a wilful refusal to pay, as well.

**Senator Connolly:** But if he has other assets, surely the creditor in this case—the credit union—could come into the bankruptcy court and say, “No. This man has assets.” Am I wrong on that, Mr. Chairman?

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Si vous appliquiez la loi telle quelle, est-ce que ça ne dissuaderait pas de ce genre de pratique? C'est-à-dire, si vous faisiez une demande et obteniez une ordonnance pour les cas qui s'imposent, ce genre d'accident ne serait-il pas prévenu?

**M. Sibley:** Le problème est que les frais juridiques et financiers que cela implique seraient tels que le profit, une fois l'ordonnance rendue, ne justifierait pas que l'on ait recours à cette procédure.

**Le sénateur Cook:** Dans le cas où un individu fait faillite parce qu'il n'a pas été capable de gérer ses affaires, ou qu'il vit au-delà de ses moyens, est-il réaliste dans la grande majorité des cas de rendre une ordonnance, après faillite, l'obligeant à payer 10 ou 15 ou même 20 p. 100 dans son salaire, alors que jusqu'à la faillite il n'avait pas été capable de s'en tirer avec son revenu? Est-il réaliste de demander à la cour, ou à quiconque, de percevoir 20 p. 100 de ses gains futurs?

**M. Sibley:** Monsieur le président, ce qui nous intéresse essentiellement ce n'est pas la situation dans laquelle quelqu'un ne peut pas faire face à ses obligations de payer. Notre intention n'est pas d'essayer de lui arracher son dernier dollar. Et lorsqu'il y a faillite et que la personne ne peut honnêtement pas faire face aux paiements, nous n'allons pas engager un procès contre elle.

**Le sénateur Connolly:** M. Sibley, pour répondre directement à ce que vous dites, dans le cas de votre exemple de \$3,000 dûs sur l'automobile, une demande avait été déposée pour déclarer cette personne en faillite. Elle avait une dette de \$3,000 vis-à-vis des membres de votre caisse de crédit. Alors, et je vous demande de me corriger si je me trompe, votre directeur aurait-il pu aller devant le tribunal pour s'opposer à ce qu'une ordonnance soit rendue l'assignant à faillite? N'aurait-il pas pu, en fait, donner la preuve qu'il avait une autre source de revenu, dont vous nous avez parlé, soit \$20,000, et qu'il n'était pas un cas de faillite? Je me demande si la loi en vigueur actuellement ne prévoit pas une solution pour ce genre de situation.

**Le président:** Posons donc d'abord la question à M. Baird si vous le voulez.

**M. Baird:** Deux conditions sont nécessaires à la déclaration de la faillite. Le failli en question doit d'abord être non solvable, et une des définitions de l'insolvabilité est qu'il ne peut faire face à ses dettes, de façon générale, au moment de l'échéance. Deuxième condition, il doit y avoir une dette d'au moins \$1,000.

**Le sénateur Connolly:** Vous dites qu'il doit y avoir impossibilité de faire face à ses dettes. Vous pouvez, en fin de compte, tourner l'affaire et simplement ne pas payer; mais: «impossibilité» renvoie je pense à l'incapacité de payer.

**M. Baird:** Non. Il peut y avoir refus de payer, aussi bien.

**Le sénateur Connolly:** Mais s'elle a d'autres biens, le créancier, dans ce cas la caisse de crédit, pourrait refuser la faillite en disant que cette personne a des biens. Est-ce que je me trompe monsieur le président?



[Text]

**Mr. Baird:** In the factual situation under discussion, I am making an assumption that he does not have any assets. He might have income potential, but no other assets, and therefore his assets would be less than his liabilities, on a balance sheet test. In those circumstances the court would permit him to go bankrupt. The relief that the creditor is entitled to is the right to require the bankrupt to pay a portion of his earnings to the trustee for distribution among his creditors. The court would not upset the bankruptcy in the sense that it would annul it, but the court would refuse to give him his discharge until the payments were made. That is the relief under the present Bankruptcy Act: not the refusal to let him go bankrupt, but, rather, imposing an obligation to make payments before his discharge.

**Senator Connolly:** All right. I think I understand that part. What I still do not understand, however, is this—and I just take Mr. Sibley's example—that here is a case where a man owes \$3,000 on a car, has an income of \$20,000 and a good job—he is a teacher.

**Mr. Sibley:** I just want to correct that. This did not involve the teacher; this was a railway employee.

**Senator Connolly:** He has a steady job, in any event, and you can establish that. Now, is there a right under the present law for this creditor, the credit union, to come in and say, "This man should not be allowed to file in bankruptcy because of this other capacity that he has to make this \$3,000 payment"?

**Mr. Baird:** No. The present law would not permit the creditor to go to court and have the bankruptcy annulled under those circumstances.

**Senator Connolly:** Annulled? Wait a minute.

**Mr. Baird:** I mean annulled in the sense of preventing the filing of an assignment. The present law would not permit that.

**Senator Connolly:** Perhaps this is the area where you should be looking for some relief, Mr. Sibley.

**Mr. Wills:** Mr. Chairman, the difficulty we have run into there is this. A popular suggestion advanced by our members is to the effect that persons with perhaps insufficient debt should not be allowed to go into bankruptcy. The problem is that if you tell a man who has a small debt that it is not sufficient to go into bankruptcy, then his natural reaction is to borrow \$10,000, make a trip around the world and go bankrupt afterwards. It really does not pay to insist on a qualification that a person must be a debtor in a big way, because it is easy to be a debtor in a big way. It is our view that anyone should be entitled to go into bankruptcy, but that having gone into bankruptcy, it should not be a free ride; it should not be without inconvenience.

**Senator Connolly:** Surely you do not want the government to come along and say, "Anyone can go into bankruptcy," and then the devil take the hindmost?

**The Chairman:** Let us find out from Mr. Baird what the present bill does.

[Traduction]

**M. Baird:** Dans le cas dont nous discutons, je suppose que la personne en question ne dispose d'aucun bien. Peut-être qu'elle a un revenu potentiel, mais aucun autre bien par conséquent, au bilan, son actif serait inférieur à son passif. Dans cette situation le tribunal lui accorderait la faillite. Ce à quoi le créancier a droit, c'est d'exiger qu'il verse une part de ses gains au syndic afin que ceux-ci soient redistribués aux créanciers. La cour paierait pas outre à la faillite en l'annulant, mais elle refuserait d'acquitter la personne tant que les versements n'auraient pas été faits. Voilà le recours dans le cadre de la loi en vigueur: on ne lui refuse pas la faillite mais plutôt on lui impose de faire des versements avant de l'acquitter.

**Le sénateur Connolly:** Très bien. Je pense comprendre ce raisonnement. Toutefois, je persiste à ne pas comprendre—et je prends l'exemple de M. Sibley—qu'il puisse y avoir une situation dans laquelle un particulier doit \$3,000 sur une automobile, et dispose d'un revenu de \$20,000, et d'un bon travail puisqu'il est professeur.

**M. Sibley:** Permettez-moi une petite correction. Il n'y était pas question du professeur, mais d'un employé des chemins de fer.

**Le sénateur Connolly:** Il a un emploi régulier en tout cas, et vous pouvez vous en assurer. Alors, la loi actuelle permet-elle que son créancier, la caisse de crédit, s'oppose à ce que cette personne fasse faillite, étant donné qu'il lui est possible de faire ce versement de \$3,000?

**M. Baird:** Non. La loi actuelle ne l'y autorise pas, elle n'autorise pas que la faillite soit annulée dans ces circonstances.

**Le sénateur Connolly:** La faire annuler? Un instant!

**M. Baird:** Je veux dire empêcher le dépôt d'une cession du salaire. La loi actuelle ne le permettrait pas.

**Le sénateur Connolly:** C'est peut-être là que vous devriez chercher un remède, Monsieur Sibley.

**M. Wills:** Monsieur le président, voici le problème qui se pose à cet égard. Nos membres allèguent souvent que les personnes dont la dette n'est pas assez élevée ne devraient pas être autorisées à déclarer faillite. Mais si vous dites à quelqu'un que sa dette n'est pas assez importante pour déclarer faillite, sa réaction naturelle sera d'emprunter \$10,000 pour faire un voyage autour du monde et de déclarer faillite ensuite. Il n'est vraiment pas payant d'insister sur le critère du montant de la dette, car il est très facile de faire beaucoup de dettes. A notre avis, n'importe qui devrait avoir le droit de déclarer faillite, sans pour autant avoir les coudées franches ensuite. Cela ne doit pas aller sans heurts.

**Le sénateur Connolly:** Vous ne voulez certainement pas que le gouvernement annonce que n'importe qui peut déclarer faillite, et que le diable l'emporte?

**Le président:** Demandons à M. Baird ce que stipule le présent projet de loi.



[Text]

**Mr. Baird:** The major problem, I think, that the credit unions have is that they consider it is too expensive for the creditors to exercise their right to oppose the discharge of the bankrupt and to obtain an order for payment. The bill presently before us improves the situation in that regard. It provides, in clause 214, that the administrator has to make an investigation to determine whether or not the bankrupt will earn income in excess of that which is necessary to maintain a reasonable standard of living. Clause 214 is at page 152 and 153.

This means that the creditors do not have to get involved. The administrator has the right to make this investigation, and if the administrator determines that the bankrupt will earn income in excess of what is necessary to maintain a reasonable standard of living, he has the right to file a caveat. A caveat has the effect of postponing the discharge of the bankrupt, and during the period the bankrupt is not discharged an order may be made requiring him to pay a portion of his earnings to the trustee for distribution among the creditors.

Although the same standard is maintained as in the present law, i.e., the standard of earning income in excess of what is necessary to maintain a reasonable standard of living, the administrator, who is the government official, is involved, and this should reduce the expenses imposed on the creditors in these circumstances. I think there is an improvement here.

Secondly, as Mr. Zwaig said, there will be a greater incentive on the creditors to get involved in the making of such an order because of the fact that the preferred claim of the crown is now abolished, and any distribution that is made will be divided up among all the unsecured creditors.

The present problem—the one Mr. Zwaig alluded to—is that even if the creditors do go to court, and the court makes an order, the preferred creditors get everything and the unsecured creditors get nothing. Therefore the unsecured creditor does not do anything, and that is one of the reasons for the present problem. I think the new bill is an improvement in this regard, Mr. Chairman.

**Senator Connolly:** Can the creditors go to the administrator and make their case?

**Mr. Baird:** They can. That is an informal type of procedure; it does not require them to go to court: they can see him in his office and deal with him on an administrative basis, under the new bill. In addition, the creditors have the right, if the administrator refuses to file a caveat, to go to court to obtain an order forcing him to file one in these circumstances.

**Senator Connolly:** Could I ask the witnesses this, then? Were you aware of these provisions, and do you think they are adequate?

**Mr. Wills:** We were aware of them, sir, but they appear to us to be a carryover of the sections in the present act, which have been used, as I say, in a very small percentage of cases. It is, or has been, I guess, until the *Beaton* decision recently, almost unheard of in the bankruptcy court. It has been a very rare application.

**Senator Cook:** What decision is this you refer to?

[Traduction]

**M. Baird:** Je pense que le principal problème des caisses de crédit, c'est qu'elles considèrent qu'il est trop coûteux pour les créanciers d'exercer leur droit de s'opposer à l'acquittement du failli et d'obtenir une ordonnance de paiement. Le projet de loi à l'étude améliore la situation à cet égard. Il stipule, à l'article 215, que l'administrateur peut enquêter sur le failli pour voir si celui-ci gagne un revenu supérieur à ce qui lui est nécessaire au maintien d'un niveau de vie raisonnable. Cet article figure aux pages 152, 153 et 154.

Donc, les créanciers n'ont pas à s'en occuper. L'administrateur a le droit d'affectuer cette enquête, et s'il juge qu'il est possible que le failli gagne un revenu supérieur à ce qui lui est nécessaire au maintien d'un niveau de vie raisonnable, il a le droit de déposer un caveat. Le caveat a pour effet de différer l'acquittement du failli; pendant la période où ce dernier n'est pas acquitté, une ordonnance peut être rendue pour exiger qu'il verse une partie de ses gains au syndic pour fins de répartition entre les créanciers.

Bien que la norme soit ici la même que dans la loi actuelle, je veux dire la norme du revenu supérieur à ce qui est nécessaire au maintien d'un niveau de vie raisonnable, la présence de l'administrateur, qui est l'agent du gouvernement, devrait réduire les dépenses imposées aux créanciers dans ces cas-là. Je pense que c'est une amélioration.

Deuxièmement, comme l'a dit M. Zwaig, les créanciers seront plus incités à voir à l'obtention d'une telle ordonnance, car le traitement préférentiel dont jouissait la couronne en tant que créancier n'existe plus, et toute répartition devant être faite le sera entre l'ensemble des créanciers non garantis.

Le problème actuel, celui auquel M. Zwaig a fait allusion, c'est que même si les créanciers se présentent en cour et obtiennent une ordonnance, ce sont les créanciers garantis qui récoltent tout. Comme les créanciers non garantis n'ont rien, ils ne font rien, et c'est l'une des raisons qui expliquent le problème actuel. Je pense que le nouveau projet de loi apporte une amélioration à cet égard, monsieur le président.

**Le sénateur Connolly:** Les créanciers peuvent-ils s'adresser à l'administrateur pour faire valoir leur cause?

**M. Baird:** Oui. C'est une façon plus simple de procéder, qui ne les oblige pas à se présenter en cour. Aux termes du présent projet de loi, ils peuvent consulter l'administrateur à son bureau et traiter de l'affaire d'un point de vue administratif. En outre, si l'administrateur refuse de déposer un caveat, les créanciers peuvent obtenir d'un tribunal une ordonnance qui oblige à le faire.

**Le sénateur Connolly:** J'aimerais en ce cas demander aux témoins s'ils connaissaient ces dispositions et s'ils pensent qu'elles sont satisfaisantes?

**M. Wills:** Nous les connaissons, monsieur, mais elles nous semblent une reproduction des articles de la loi actuelle qui, comme je l'ai dit, n'ont été utilisés que dans un nombre de cas très limité. On en a pratiquement jamais entendu parler avant la récente affaire *Beaton*. On l'a très rarement appliqué.

**Le sénateur Cook:** De quelle affaire voulez-vous parler?

[Text]

**Mr. Wills:** The *Beaton* decision, sir, which was a case involving the credit union wage assignment, and whether it applied after bankruptcy or not.

**Senator McIlraith:** I would just like to ask Mr. Baird for some information supplementary to what he was saying about these orders for payment by the bankrupt of subsequently earned income. In making that order, has the court any jurisdiction to order the payment to be applied to any particular class of creditors, or must it be distributed in accordance with the priorities set out in the act?

**Mr. Baird:** The present law and the new bill require the money to be distributed in accordance with the priorities set out under the present law and also under the new bill. The court does not have the right to direct payment to an individual creditor.

**Senator McIlraith:** Not to an individual creditor.

**Mr. Baird:** Or even to an individual class of creditors. Under the present law and the new bill the provision is the same.

**Senator Godfrey:** One of the suggestions you make is that any order requiring a bankrupt to pay a certain amount of wages over will go on past the period of bankruptcy for two years, and you say that usually he gets a discharge within six months. I am just asking, Mr. Baird, what the situation is now. Is it possible to have an order, or is it the case that the only way you can enforce this is by holding up the discharge?

**Mr. Baird:** There are two ways under the present law. One is to grant an order of discharge subject to making the payments. In that case the discharge is suspended pending the making of the payments. The other is that the bankrupt can be required to consent to judgment, in which case he is given his discharge and there is a judgment registered against him for the payments required.

**Senator Godfrey:** So that has the same effect.

**Mr. Baird:** Yes.

**Senator Cook:** The judgment would be in effect for 20 years, would it not?

**Mr. Zwaig:** The nature of the judgment would require a determination of an amount due and the method of payment of that amount; so you would have an immediate discharge and a judgment, which would say that the bankrupt must pay out so much funds in two, or three, or five years.

**Senator Cook:** It all sounds very good, but supposing you get sick, or you get fired, who is going to enforce the judgment in those circumstances?

**Mr. Zwaig:** That is where the enforceability of the judgment comes in and it is normal for the judgment to be enforced by the trustee.

**The Chairman:** Senator Cook, as I understand it, the proposition that you put forward is the present law.

**Senator Cook:** Yes.

**The Chairman:** Now, the variation—

[Traduction]

**M. Wills:** De l'affaire *Beaton*, monsieur, qui comportait une cession de salaire à une caisse de crédit. Il a fallu déterminer si cela s'appliquait, ou non, après la faillite.

**Le sénateur McIlraith:** J'aimerais simplement demander à M. Baird des informations supplémentaires sur les ordonnances de paiements rendues à l'égard des revenus gagnés après la faillite. Le tribunal a-t-il compétence pour rendre une ordonnance de paiement en faveur de n'importe quelle catégorie de créanciers, ou est-ce que l'argent doit être réparti conformément aux priorités énoncées dans la Loi?

**M. Baird:** La Loi actuelle et le présent projet de loi exigent que l'argent soit réparti conformément aux priorités énoncées. Le tribunal n'a pas le droit d'accorder de l'argent à un créancier donné.

**Le sénateur McIlraith:** A un créancier donné.

**M. Baird:** Ou à une catégorie de créancier donnés. La Loi actuelle et le présent projet de loi stipulent la même chose.

**Le sénateur Godfrey:** Vous dites entre autres qu'une ordonnance exigeant d'un failli qu'il verse une partie de son salaire est valable pendant deux ans après la déclaration de faillite, et qu'habituellement, le failli obtient un acquittement dans les six mois. Je me demande simplement, M. Baird, qu'elle est la situation actuelle. Est-il possible d'obtenir une ordonnance, ou est-ce que la seule façon d'appliquer cela consiste à différer l'acquittement?

**M. Baird:** Il y a deux façons de procéder aux termes de la Loi actuelle. L'une consiste à rendre une ordonnance d'acquittement sous réserve du versement par le failli des sommes exigibles. Dans ce cas, l'acquittement est suspendu jusqu'à ce qu'il ait fait ses paiements. L'autre consiste à obliger le failli d'accepter d'être jugé, auquel cas il est acquitté et un jugement est rendu contre lui pour les paiements requis.

**Le sénateur Godfrey:** Cela a donc le même effet.

**M. Baird:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Le jugement serait valable pendant vingt ans, n'est-ce pas?

**M. Zwaig:** Tout dépend des sommes exigibles et du mode de remboursement déterminé. Il y aurait donc un acquittement immédiat et un jugement selon lequel le failli devrait rembourser tel montant en deux, trois ou cinq ans.

**Le sénateur Cook:** Tout cela semble très bien, mais en supposant que vous tombiez malade ou que vous soyez congédié, qui assurera l'application du jugement?

**M. Zwaig:** Normalement, ce sera le syndic.

**Le président:** Sénateur Cook, si je ne m'abuse, la proposition que vous avancez est prévue par la loi actuelle.

**Le sénateur Cook:** Oui.

**Le président:** Or, dans le projet loi—



[Text]

**Mr. Baird:** There is no suggestion in the new bill of this concept of a discharge with a subsequent judgment. There is no provision in the new bill for that type of procedure.

Senator Cook, I must comment that in my experience a great majority of the bankrupts are unable to make any payments over and above the money they require to meet their normal living expenses, and that is one of the major reasons why you do not have a large abundance of these orders. These people are desperate; they have already incurred debts. The average bankrupt has a very low income and he has difficulty even meeting his current expenses let alone making any payments.

**Senator Cook:** A great majority are incompetent rather than dishonest.

**Mr. Baird:** There is a variety of reasons, and incompetency, I think, is one of them.

**Senator Walker:** They are unfortunate.

**Senator Connolly:** Are there any figures that the witnesses can supply regarding the number of cases that we are talking about?

**Mr. Wills:** We have no access to those figures.

**Mr. Baird:** I am not sure whether the Superintendent of Bankruptcy has made a study as to the number of times an order for payment is made. He might have, but I am not aware of any statistics, sir.

**The Chairman:** We can find that out.

**Senator Flynn:** The reference to section 160 with regard to that order "income in excess of that necessary to maintain a reasonable standard of living . . .", we do not have this test in the present legislation.

**Mr. Zwaig:** No, we do not.

**Senator Flynn:** What is the test used in the present legislation? Is it the amount provided in the provincial legislation for deductions for debts?

**The Chairman:** You mean for exemptions?

**Senator Flynn:** Yes, for exemptions.

**Mr. Zwaig:** Usually, on the application for a bankrupt's discharge, he must file a certificate of his income and proposed living expenses, and the court, upon examination of many facts including the cost of living expenses, will make a determination as to whether the bankrupt should receive an immediate discharge or a discharge subject to conditions. But there is no test spelled out in the present legislation.

**Senator Flynn:** Would you say—

**Mr. Zwaig:** Excuse me, Mr. Baird has pointed out to me that although there is not a test on discharge, there is a test under section 48(1) which the witness has mentioned.

**Senator Flynn:** You mean under the present legislation?

**Mr. Baird:** That is correct.

**Senator Flynn:** What is the reference?

**Mr. Zwaig:** Section 48(1) states:

[Traduction]

**M. Baird:** Dans le projet de loi, il n'est pas question d'un acquittement suivi d'un jugement. Aucune disposition ne vise ce type de procédure.

Sénateur Cook, je dois dire que, d'après mon expérience, la grande majorité des faillis sont incapables de faire des paiements au-delà de leurs dépenses normales, et c'est l'une des principales raisons pour lesquelles ces ordonnances ne sont pas nombreuses. Ces personnes sont désespérées; elles ont déjà des dettes. Le failli moyen a un très faible revenu et il a du mal à supporter ses dépenses courantes.

**Le sénateur Cook:** La grande majorité sont incompetents plutôt que malhonnêtes.

**M. Baird:** Toute une série de raisons expliquent leur situation, dont l'incompétence, je pense.

**Le sénateur Walker:** Ils sont malchanceux.

**Le sénateur Connolly:** Les témoins peuvent-ils nous fournir des chiffres quant au nombre des cas dont nous parlons?

**M. Wills:** Nous n'avons pas accès à ces chiffres.

**M. Baird:** Je ne suis pas sûr que le surintendant ait fait une étude sur la fréquence des ordonnances de paiement. C'est possible, mais je ne connais aucune statistique, monsieur.

**Le président:** Nous pouvons nous informer.

**Le sénateur Flynn:** Le critère de l'article 160, où il est question du «revenu d'une valeur supérieure à ce qui est nécessaire au maintien d'un niveau de vie raisonnable», ne figure pas dans la loi actuelle.

**M. Zwaig:** Non pas dans la législation actuelle.

**Le sénateur Flynn:** Quel est le critère utilisé dans la loi actuelle? Est-ce le montant fixé par la loi provinciale, pour les déductions autorisées relativement aux créances?

**Le président:** Vous parlez des exemptions?

**Le sénateur Flynn:** Des exemptions.

**M. Zwaig:** Habituellement, lors d'une demande de libération du failli, ce dernier doit remettre un certificat établissant ses revenus et frais de subsistance prévus. Le tribunal, à l'examen des faits, notamment les frais de subsistance, détermine s'il doit accorder la libération sur-le-champ ou une libération conditionnelle. Il n'y a toutefois aucun critère établi dans la loi actuelle.

**Le sénateur Flynn:** Voulez-vous dire . . .

**M. Zwaig:** Excusez-moi, monsieur Baird m'a signalé que, bien qu'il n'y ait pas expressément de critère de libération, il s'en trouve néanmoins un au paragraphe 48(1) et le témoin y a fait référence.

**Le sénateur Flynn:** Aux termes de la loi actuelle?

**M. Baird:** Précisément.

**Le sénateur Flynn:** Quel est ce critère?

**M. Zwaig:** Le paragraphe 48(1) prévoit que:



[Text]

... where a bankrupt is in receipt of, or is entitled to receive, any salary, wages or other remuneration from any person employing, or using the services of, the bankrupt ... the trustee, if directed by the inspectors or the creditors, shall apply to the court for an order directing the payment to the trustee of such part of the salary, wages or other remuneration as the court may determine having regard to the family responsibilities and personal situation of the bankrupt.

**Senator Flynn:** Would you say that with that test they could order a higher payment than would be provided by the exemptions under the provincial legislation?

**Mr. Zwaig:** Yes.

**Senator Flynn:** Do you think they could go further than that?

**Mr. Baird:** They could, but they do not, sir.

**Senator Flynn:** They do not.

**Mr. Baird:** The practice of the court is to make orders which do not encroach on the provincial exemptions.

**Senator Flynn:** I was wondering why in the present legislation you do not refer to a rule which has existed in every province, and there are references to these rules in other parts of the law.

**Mr. Zwaig:** In anticipation of the proposed legislation, the office of the Superintendent of Bankruptcy has issued a list of instructions to all practising trustees including a scale as to the percentage of income that should be deposited regularly with the trustee during the term of bankruptcy based on the level of income reported by the debtor bankrupt.

**Senator Flynn:** That is not binding?

**Mr. Zwaig:** Now it is not binding, but I would imagine this will be included in the rules and regulations of the bill once enacted.

**Senator Flynn:** Even if you have that test as already defined here in section 160, you would have rules that would explain that?

**Mr. Baird:** There will be guidelines issued to the administrator and—

**Senator Flynn:** Yes, but would that be binding on the court?

**Mr. Baird:** No, they would not be.

**Senator Flynn:** But why do they not put in the legislation what you said could be in the regulations?

**Senator Connolly:** That is right.

**Mr. Baird:** It is extremely difficult, because of our inflation and the various family responsibilities, to impose very rigid rules, Mr. Chairman.

**Senator Flynn:** They are there already.

[Traduction]

... lorsqu'un failli reçoit ou a droit de recevoir un traitement, un salaire ou une rémunération sous une autre forme d'une personne qui emploie le failli ou utilise ses services, le syndic, s'il en est requis par les inspecteurs ou les créanciers, doit demander au tribunal de rendre une ordonnance portant que soit payée au syndic la partie du traitement, du salaire ou de la rémunération que peut déterminer le tribunal, compte tenu des charges familiales et de la situation personnelle du failli.

**Le sénateur Flynn:** Diriez-vous que, compte tenu de cette disposition, il pourrait être ordonné au failli d'effectuer un paiement supérieur à celui qui serait prévu pour les exemptions autorisées par la loi provinciale?

**M. Zwaig:** Certainement.

**Le sénateur Flynn:** Pensez-vous qu'on pourrait aller encore plus loin?

**M. Baird:** C'est théoriquement possible, mais cela ne se fait pas, Monsieur.

**Le sénateur Flynn:** Cela ne se fait pas.

**M. Baird:** Le tribunal a pour principe de rendre des ordonnances qui ne sont pas à l'encontre des exemptions provinciales.

**Le sénateur Flynn:** Je me demandais pourquoi la loi actuelle, vous ne parlez pas d'une règle qui a déjà existé dans toutes les provinces et on parle d'ailleurs de ces règles dans d'autres parties de la loi.

**M. Zwaig:** En attendant la parution du projet de loi, le bureau du surintendant des faillites a publié une liste de directives s'adressant à tous les syndics. Cette liste contient une échelle des pourcentages de revenus qui doivent être remis régulièrement au syndic pendant de la faillite, ces taux étant calculés en fonction du niveau de revenu déclaré par le débiteur-failli.

**Le sénateur Flynn:** Ces directives ne sont toutefois pas obligatoires?

**M. Zwaig:** Elles ne le sont pas, mais je suppose qu'elles seraient intégrées aux règles et aux règlements découlant du projet de loi, une fois qu'il aura été adopté.

**Le sénateur Flynn:** Même en reconnaissant l'existence de ce critère, tel qu'il est déjà défini à l'article 160, vous établiriez des règles l'expliquant?

**M. Baird:** Des directives seraient remises à l'administrateur et...

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais est-ce que le tribunal s'en trouverait lié?

**M. Baird:** Non.

**Le sénateur Flynn:** Alors pourquoi ne pas inscrire dans la loi ce qui, selon vous, pourrait se trouver dans le règlement?

**Le sénateur Connolly:** C'est juste.

**M. Baird:** Il est extrêmement difficile, en raison de l'inflation et des diverses charges familiales, d'imposer des règles très strictes, monsieur le président.

**Le sénateur Flynn:** Elles existent déjà.

[Text]

**Senator Connolly:** You might not have a rule that is tied to a certain scale forever, but I think what Senator Flynn is arguing for is authority to make a regulation, if necessary, that could be varied from time to time.

**The Chairman:** No, I think Senator Flynn wanted a statutory provision.

**Senator Connolly:** Yes, I agree.

**Senator Flynn:** There are statutory provisions in the provincial legislation. I do not see why you could not have reference to those in the bankruptcy legislation.

**The Chairman:** In the bill.

**Senator Flynn:** Yes, in the bill.

**Senator Godfrey:** I would like to make an observation. Speaking as the Joint Chairman of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, we have been objecting for years to the so-called guidelines that have the same effect as the regulations, but they are not subject to any scrutiny or anything else, and the public sometimes does not even know if they exist and, therefore, these guidelines should in some way be in the regulations and then they could be amended quickly from time to time.

**Senator Flynn:** They could easily be here in the legislation. I do not see any difficulty whatsoever.

**Senator Godfrey:** I would doubt if we are going to change percentages on something like that, I think it would probably be better in the regulations which we should be looking at at the time of the bill. Again, another pet theory of mine.

**Senator Flynn:** Would that be in accordance with the provincial laws, and that would be the maximum that the court could order?

**Mr. Baird:** The problem is that the laws of certain provinces do not give any better guidance than we have here.

**Senator Flynn:** We know where we stand anyway.

**Senator Godfrey:** That is another objection that we have in the Regulations and other Statutory Instruments Committee. We do not approve of being governed by provincial laws or any other laws that can be changed from time to time. We do not mind saying that the present law will govern, but we should not be handing over the rights to the provinces by changing the law.

**Senator Flynn:** We are not handing over any rights. The principle is already in the present legislation.

**The Chairman:** Senator Godfrey, what you are saying as being the practice in your committee, I can tell you it is the practice in this committee too.

**Senator Cook:** The only trouble is we have enough difficulty dealing with legislation without regulations. We are still behind!

**Senator Flynn:** We have reference in the present legislation to being exempt under provincial legislation. It is there.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Il se peut qu'une règle ne soit pas définitivement fixée à une échelle, mais je pense que ce que le sénateur Flynn souhaiterait, c'est le pouvoir d'établir un règlement qui pourrait, au besoin, être modifié de temps à autre.

**Le président:** Non, le sénateur Flynn songe plutôt, je crois, à une disposition statutaire.

**Le sénateur Connolly:** Oui, je suis d'accord.

**Le sénateur Flynn:** Il existe des dispositions statutaires dans la loi provinciale. Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas y faire référence dans la loi sur la faillite.

**Le président:** Dans le projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** Oui, dans le projet de loi.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais faire une observation. En ma qualité de coprésident du Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires, nous nous opposons depuis des années à l'adoption de ces prétendues directives qui ont le même effet qu'un règlement et qui ne sont assujetties à aucun examen ni à rien d'autre, et il arrive que le public en ignore l'existence. C'est pourquoi ces directives doivent être intégrées d'une façon ou d'une autre au règlement, de façon à pouvoir être modifiées rapidement, à l'occasion.

**Le sénateur Flynn:** Elles pourraient très facilement se trouver dans la loi. Je n'y vois aucune difficulté.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne crois pas que nous modifierions les pourcentages ni d'autre chose du genre, je pense plutôt qu'il serait préférable de s'en tenir au règlement, que nous devrions étudier en même temps que le projet de loi. C'est encore un des principes auxquels je tiens beaucoup.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que cette façon de faire serait conforme aux dispositions des lois provinciales, et est-ce que serait le maximum que pourrait exiger un tribunal?

**M. Baird:** Le problème vient de ce que les lois de certaines provinces ne nous éclairent pas davantage.

**Le sénateur Flynn:** De toute façon, nous savons à quoi nous en tenir.

**Le sénateur Godfrey:** C'est une autre objection du Comité des règlements et autres textes réglementaires. Nous ne nous résignons pas à être régis par des lois provinciales, ni par aucune autre loi qui peut être modifiée à l'occasion. Peu nous importe que la loi actuelle demeure, mais nous ne devons pas céder de droits aux provinces en modifiant la loi.

**Le sénateur Flynn:** Nous ne cédonc aucun droit. Le principe se trouve déjà énoncé dans la loi actuelle.

**Le président:** Monsieur le sénateur Godfrey, vous dites que votre comité a adopté cette pratique et je peux vous dire que le présent comité a fait de même.

**Le sénateur Cook:** L'ennui, c'est que nous avons déjà assez de mal à traiter d'une loi privée sans de règlement. Nous traînons toujours derrière!

**Le sénateur Flynn:** Dans la loi actuelle, il est question d'exemptions aux termes de la loi provinciale. C'est prévu.



[Text]

**Mr. Baird:** Yes, we have it in the Bankruptcy Act and we carried forward the existing law which provides that assets that are exempt under provincial law are also exempt under the bankruptcy law.

**Senator Godfrey:** Even though the law might change in the future?

**Mr. Baird:** Yes, we do have that in the present Bankruptcy Act and in the proposed act.

I might point out that it was your committee, Mr. Chairman, that originally introduced the concept of requiring the bankrupt to make payments to his creditors. The original bill, when it came out, made no provision for the court having the power to make payments to the creditors, and it was the report of this committee that made that recommendation. The credit unions in their submission are really supporting, to some degree, the report of this committee.

**Senator Godfrey:** Maybe I should correct a misapprehension. Our committee, the Regulations and other Statutory Instrument Committee, does not mind this change being in but it does not think a regulation should contain such a provision unless it is clearly provided for in the statute.

**Senator Connolly:** Let us clarify that. By that do you mean that the statute should actually set out the amounts that are to be considered? Or should it only give authority to the minister to make regulations setting that out?

**Senator Godfrey:** The statutes should give the authority to the minister to make regulations setting it out, but that does not mean that the minister then, without another word in the statute, can hand over that authority to the provincial authorities in the regulations.

**Senator Connolly:** Of course not.

**Senator Godfrey:** That is all.

**Senator Connolly:** Oh, no, of course not.

**Senator Godfrey:** But that is done. That is all we are saying. If you are going to do that, it has to be included in the statute that the minister may be governed or the regulations may by what they are doing in the province.

**Senator Connolly:** Yes.

**Senator Godfrey:** In other words, there should be clear authority.

**Senator Connolly:** When I suggested that, the chairman said, well, no, that Senator Flynn was talking about a statutory provision there. And here, traditionally, we go for the statutory provision rather than an enabling provision which puts it into the regulations.

**Senator Flynn:** There is no difficulty in having a statutory provision here.

**The Chairman:** Of course, the senators know that you cannot prohibit the making of regulations, but what we have said is that the regulations must not legislate. They may flow out of legislation but they cannot be legislation in themselves, and many of the regulations have been exactly that.

[Traduction]

**Mr. Baird:** C'est vrai, cela se trouve dans la Loi sur la faillite et nous reprenons la loi actuelle, qui prévoit que les éléments d'actif exemptée aux termes d'une loi provinciale le demeurent aux fins d'application de la Loi sur la faillite.

**Le sénateur Godfrey:** Même si la loi était modifiée à l'avenir.

**Mr. Baird:** Oui, il en est ainsi dans l'actuelle Loi sur la faillite et dans le projet de loi.

Notez monsieur le Président, que c'est votre comité qui, le premier, a suggéré d'obliger le failli à effectuer des paiements à ses créanciers. Le projet de loi original, à sa parution, ne prévoyait aucunement que le tribunal ait le pouvoir d'exiger que des paiements soient effectués aux créanciers. C'est dans le rapport de ce comité que l'on trouve une recommandation en ce sens. C'est pourquoi, dans leur mémoire, les caisses d'économie, appuient jusqu'à un certain point votre rapport.

**Le sénateur Godfrey:** Peut-être devrais-je apporter ici une correction à votre interprétation. Notre comité, celui des règlements et autres textes réglementaires, ne voit aucun inconvénient à ce que cette modification soit apportée à la loi, mais il ne pense pas qu'un règlement doive contenir pareille disposition, à moins que la Loi le prévoit expressément.

**Le sénateur Connolly:** Précisons ce point. Entendez-vous par là que la loi doit vraiment prescrire les montants dont il sera question? Où doit-elle simplement conférer au ministre le pouvoir d'établir des règlements à cet égard?

**Le sénateur Godfrey:** Les lois doivent conférer au ministre le pouvoir de réglementation à cet égard, ce qui ne veut pas dire pour autant que le ministre peut, sans qu'il en soit autrement fait mention dans la Loi, déléguer ce pouvoir aux autorités provinciales par le règlement.

**Le sénateur Connolly:** Évidemment.

**Le sénateur Godfrey:** C'est tout.

**Le sénateur Connolly:** Certainement pas.

**Le sénateur Godfrey:** Mais il en est ainsi. C'est ce que nous sommes tous en train de dire. S'il doit en être ainsi, il faut prévoir dans la loi que le Ministre ou le règlement puissent être régis par ce qui a déjà été prévu par la province concernée.

**Le sénateur Connolly:** C'est vrai.

**Le sénateur Godfrey:** Autrement dit, il faudrait énoncer clairement les pouvoirs habilitants.

**Le sénateur Connolly:** Lorsque je l'ai proposé, le président a répondu que le sénateur Flynn parlait d'ajouter, en ce sens une disposition dans la loi. D'habitude, on préfère qu'il y ait une disposition dans la loi, plutôt que d'y prévoir un pouvoir habilitant confiant la question aux règlements.

**Le sénateur Flynn:** Il n'est pas difficile de prévoir une disposition dans la loi.

**Le président:** Naturellement, vous savez qu'on ne peut pas empêcher que des règlements soient faits. Ce que nous avons dit, c'est qu'il ne faut pas légiférer par voie de règlements. Les règlements peuvent découler de la loi, mais ils ne peuvent, en eux mêmes, constituer des dispositions législatives, même si de nombreux règlements constituent en fait des lois.



[Text]

**Senator Godfrey:** I must confess I do not agree with that statement, because right in the definition of a regulation is that it must legislate, in effect. That is what distinguishes a regulation from a statutory instrument.

**The Chairman:** I noticed your qualification: "in effect."

**Senator Godfrey:** Well, in generic terms, a regulation is subordinate legislation, so that it can have legislative authority.

**The Chairman:** You certainly cannot say that a regulation is legislation.

**Senator Godfrey:** I certainly can and will and it is in the act.

**The Chairman:** That is not what the statute says.

**Senator Godfrey:** Well, the statutory instruments define a regulation in those very words. All that we have said is that the enabling power in the statute must clearly set out that you have the power and what the power of the legislation is. But a regulation is subordinate legislation and has a legislative effect. I will get you a copy.

**Senator Flynn:** Well, on page 114, clause 158, referring to property vesting in the trustee, it says:

(a) the real property of the bankrupt that is exempt from execution or seizure under the law of the province or jurisdiction in which it is situated;

So this principle is there. You only have to extend it to the amount that the bankrupt is required to pay to the trustee with his remuneration.

**The Chairman:** Senator Flynn, the question to be decided here is whether we will go for a regulation in relation to this item or will go to a specific statutory provision.

**Senator Flynn:** I have no hesitation in saying that it should be statutory, as it is here. It is not difficult. It is already there.

**The Chairman:** Then what are we talking about?

**Senator Connolly:** I don't quite follow you on that, Senator Flynn. Are you looking for an enabling provision in the statute that will allow a regulation to be made?

**Senator Flynn:** No. What I am saying is that the order should provide for the payment of an amount which is not higher than the amount provided under the provincial legislation applicable. In other words, it would be the same as it is in clause 158.

**Senator Connolly:** That is legislating by reference.

**Senator Flynn:** It says in subparagraph (b):

(b) the personal property of the bankrupt that is exempt from execution or seizure under the law of the province or jurisdiction in which the bankrupt was resident during the year immediately preceding the filing of the petition or the greatest part of that year;

I don't know if it is provided this way, but I certainly would prefer that text to the one suggested in clause 160.

**Senator Connolly:** All right. That is the general authority. But when it came to specifying the amount, as in this schedule, which the witnesses referred to, issued by the Superintendent

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Je dois dire que je ne suis pas d'accord car, d'après la définition qu'en donne la loi, un règlement équivaut en fait à une disposition législative. C'est ce qui le distingue d'un texte réglementaire.

**Le président:** Je remarque que vous avez dit: «en fait».

**Le sénateur Godfrey:** De façon générale, un règlement relève de la législation subordonnée et ne peut donc avoir valeur législative.

**Le président:** Vous ne pouvez absolument pas dire qu'un règlement équivaut à une disposition législative.

**Le sénateur Godfrey:** Si, car c'est ce qu'affirme la loi.

**Le président:** Ce n'est pas ce qu'affirme la loi.

**Le sénateur Godfrey:** La loi sur les textes réglementaires définit le règlement dans ces termes mêmes. Le pouvoir habilitant de la loi doit être clairement énoncé, ainsi que la loi habilitante. Mais le règlement relève de la législation subordonnée, et il a un effet législatif. Je vous apporterai une copie de la loi.

**Le sénateur Flynn:** A propos des biens dévolus au syndic, on trouve à la page 114 l'article 158, qui est ainsi libellé:

a) les biens immobiliers du failli qui sont insaisissables en vertu du droit de la province ou de la juridiction où ils se trouvent;

Ce principe figure donc ici. Il suffit de l'étendre au montant que doit payer le failli au syndic avec sa rémunération.

**Le président:** Sénateur Flynn, il s'agit ici de savoir si, dans le cas présent, nous devons opter pour un règlement ou pour une disposition précise dans la loi.

**Le sénateur Flynn:** Je n'hésite pas à dire qu'il doit s'agir d'une disposition figurant dans la loi, comme c'est le cas ici. Ce n'est pas difficile, la disposition se trouve déjà dans la loi.

**Le président:** Dans ce cas, de quoi voulez-vous parler?

**Le sénateur Connolly:** Je ne suis pas d'accord avec vous, sénateur Flynn. Est-ce que vous cherchez dans la loi une disposition habilitante qui autoriserait la prise d'un règlement?

**Le sénateur Flynn:** Non. Ce que je veux dire, c'est que l'ordonnance devrait prévoir le paiement d'une somme ne dépassant pas celle que prévoit la loi provinciale applicable. Autrement dit, la disposition devrait être identique à celle de l'article 158.

**Le sénateur Connolly:** Cela revient à légiférer par renvoi.

**Le sénateur Flynn:** Voilà l'alinéa b):

b) les biens mobiliers du failli qui sont insaisissables en vertu du droit de la province ou de la juridiction où le failli a résidé pendant l'année précédant le dépôt de la requête ou pendant la plus grande partie de cette année;

Je ne sais pas si c'est ce que l'on a prévu, mais je préfère de loin ce texte à celui de l'article 160.

**Le sénateur Connolly:** C'est parfait. Il s'agit de la loi habilitante. Mais en ce qui concerne le montant à verser, aux termes de l'annexe évoqués par les témoins et que le surinten-

[Text]

to all the trustees, under your proposal would that continue to be done under a regulation?

**Senator Flynn:** No. It would be provided in the bankruptcy legislation. I am not too sure. I don't know if you should not read clause 160 in conjunction with clause 158.

**Mr. Baird:** It has not become a problem, because in most instances the courts have made orders that are less than the maximum amounts that could have been garnished or attached under provincial law. In practice the issue has not arisen.

The courts may have interpreted the language under the present act in the light that they do not have the power to order an amount in excess of the amount that is subject to attachment under provincial law.

**Senator Flynn:** That was the point I was making, and previously I think you said, "No, we are not bound by the provincial legislation." But it seems that we are.

**Senator Connolly:** Of course.

**Mr. Baird:** It is not settled yet, sir. The courts have not said, "We cannot issue such an order," but in practice they do not do so.

**Senator Flynn:** You say in paragraph (2) of clause 160:

In making an order pursuant to subsection (1), the court shall take into consideration

this, this and this, and you could simply have reference to clause 158 as to the maximum. It would be not higher than the proportion that is provided there.

**The Chairman:** All right. We have that noted.

**Mr. Baird:** I think that could be important.

**The Chairman:** I think we have exhausted the possibilities on that particular item. Is there anything else, Mr. Sibley?

**Mr. Sibley:** I just want, if I may, Mr. Chairman, to remind you that the credit unions are different from finance companies and banks, et cetera. Our members are generally known to the manager, and so on. Our point is to make loans for providential reasons at the lowest cost available to them that the credit union can afford. We are not out after every fellow who has to go bankrupt. We are out to get the money back for our members from those who wilfully want to avoid their responsibilities.

We know of cases of members, who have been in bankruptcy, coming back and saying, "Look, we would like to make an arrangement to repay our debt to you," even though they have been discharged in bankruptcy. We have that type of people. But we are after the chaps who do it knowingly, and we think that every creditor should have the right to get after the fellows who, knowingly, and knowing the law, go into bankruptcy with no intention of ever repaying any type of debt at all. They create debt in order to do that.

**The Chairman:** Mr. Sibley, there have been some changes in the law on that point. You say you know the people who are

[Traduction]

dant adresse à tous les syndicats, est-ce que, selon votre proposition, cette somme serait toujours calculée conformément à un règlement?

**Le sénateur Flynn:** Non. Elle relèverait de la législation sur la faillite. C'est du moins ce que je pense. Je pense qu'il faut lire l'article 160 dans le contexte de l'article 158.

**M. Baird:** Cela ne constitue pas un problème car, dans la plupart des cas, les tribunaux ont rendu des ordonnances prévoyant une somme inférieure au maximum prévu par la loi provinciale. Dans la pratique, la question ne s'est pas posée.

Les tribunaux peuvent avoir interprété la loi dans le sens où ils ne peuvent ordonner le versement d'une somme supérieure à celle que prévoit la loi provinciale en matière de saisie.

**Le sénateur Flynn:** Voilà ce que je voulais dire, et il me semble que vous avez dit précédemment que nous n'étions pas liés par la loi provinciale. Il me semble que nous le sommes, au contraire.

**Le sénateur Connolly:** Naturellement.

**M. Baird:** La question n'est pas encore réglée, monsieur. Les tribunaux n'ont pas dit qu'ils étaient incapables d'émettre une telle ordonnance, mais dans la pratique, ils n'en émettent pas.

**Le sénateur Flynn:** Selon le paragraphe 160(2):

«la cour doit tenir compte, pour rendre une ordonnance»,

d'un certain nombre d'éléments, et on renvoie simplement à l'article 158 pour le maximum. Il ne peut s'agir d'un montant supérieur à ce qui est prévu ici.

**Le président:** C'est parfait. Nous en prenons note.

**M. Baird:** Cela pourrait être important.

**Le président:** Je pense que nous avons épuisé les possibilités sur cette question. Y a-t-il autre chose, monsieur Sibley?

**M. Sibley:** Si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais vous rappeler que les caisses de crédit sont différentes des compagnies financières, des banques, etc. Nos membres sont généralement connus du directeur. Nous accordons des prêts au taux le plus bas possible. Nous ne poursuivons pas tous les faillis. Nous voulons récupérer de l'argent pour nos membres, lorsqu'un individu tente délibérément d'échapper à ses responsabilités.

Nous avons vu des membres déclarés en faillite qui tentaient de parvenir à un accord leur permettant de nous rembourser nos créances, bien qu'ils en aient été acquittés par l'ordonnance de faillite. Il existe des gens comme ça. Nous ne nous en prenons qu'à ceux qui essaient, en connaissance de cause, d'échapper à leurs responsabilités, et nous pensons que les créanciers devraient avoir le droit de poursuivre ceux qui, connaissant la loi, demandent une faillite dans l'espoir de se débarrasser de leurs dettes. Ils contractent des dettes en vue de demander une faillite.

**Le président:** Monsieur Sibley, la loi a été modifiée sur ce point. Vous dites que vous connaissez ceux qui demandent



[Text]

taking such proceedings deliberately. It is then a matter of evidence.

**Mr. Sibley:** Yes.

**The Chairman:** I would not go so far now as to say that, in a proper case where your evidence is credible and is addressed to the particular point, a court would not recognize your position; but how can we guess at it? All we have are the words in the statute which, if they were given effect to, would or should correct the situation you are complaining about. If they do not, we will come back to it.

**Mr. Wills:** Mr. Chairman, it has been said, I think, that the act already provides for a means of reaching these debtors and that the reason we are not satisfied with that is because of the expense it puts us to. That is partially true. But it is also true that it is a matter of, if you like, basic philosophy or basic approach to the Bankruptcy Act. They key, I think, of our submission is in the words:

We look for legislation expressed in such a way to make it clear that these levies from income will be made in ordinary bankruptcies, not just in exceptional cases.

Our feeling is that, while the machinery may be there in the present act, it will only be used in rather exceptional cases. What we are really seeking is that Parliament will say to the administrator right in the act, "This is not an extraordinary thing we are looking for. We are looking for this in ordinary, every-day bankruptcies as a matter of routine."

**The Chairman:** Well, Mr. Wills, can we do more than say: "Thou shalt not do this? Would that be effective law? Or do you want us to write a section which would say, "Thou shalt not do these extraordinary things which you have described." To me, that would be a meaningless kind of gesture.

**Senator Cook:** The practical effect seems to me to be that you would deny justice or the benefits of the Bankruptcy Act to 95 per cent of the, shall we say, deserving bankrupts because now, as a matter of course, they would have to face an order to pay a percentage of their income to the trustee. Therefore, as I say, you would deny the benefit of the Bankruptcy Act to 95 per cent of the bankrupts.

**Senator Hays:** Mr. Chairman, I would like to put a question to Mr. Sibley. What happens to the person who owes \$30,000 and goes bankrupt? Living in our society, does he not come to be regarded as an individual who cannot pay his debts? Does he not become an individual to whom people will not sell things on credit?

**The Chairman:** Do you mean, is he an outcast?

**Senator Hays:** Yes.

**Mr. Sibley:** At one time there used to be a certain stigma attached to a personal bankrupt, but I am not saying that it should be. As I said before, we are not after the persons—and the honourable senator put them at 95 per cent of the cases—who cannot pay. We are looking at the person who has the ability to pay and has the means to do so above and beyond what is necessary for his normal needs to live in society.

[Traduction]

délibérément une faillite. Il s'agit donc d'une question de preuve.

**M. Sibley:** Oui.

**Le président:** Je n'irai pas jusqu'à dire qu'un tribunal ne pourrait vous donner raison, si vos preuves sont crédibles et qu'elles corroborent votre argumentation; mais qui peut prévoir la décision d'un tribunal? Nous devons nous en tenir à la loi, dont l'application devrait remédier à la situation dont vous vous plaignez. Si tel n'est pas le cas, nous y reviendrons.

**M. Wills:** Monsieur le président, on a dit que la loi prévoyait déjà les moyens d'atteindre ces débiteurs et que ce dont nous nous plaignions, c'était les frais que cela nous occasionnerait. C'est partiellement vrai. Mais en plus de cela, il s'agit, si l'on veut, d'une question de principe ou d'orientation générale de la loi sur la faillite. L'argument clé de notre mémoire est le suivant:

nous souhaitons que la loi soit formulée de façon à affirmer clairement que ces prélèvements sur le revenu du failli seront effectués dans les faillites ordinaires, et non uniquement dans des cas exceptionnels.

Il nous semble que, même si ce dispositif figure dans la loi, il ne sera utilisé que dans des cas assez exceptionnels. Nous voudrions que, par la loi, le Parlement rende ce mécanisme obligatoire pour l'administrateur dans les faillites ordinaires.

**Le président:** Monsieur Wills, ne devons-nous pas nous contenter de dire: «Tu ne feras pas ceci?» Nous ne devons pas excéder nos pouvoirs législatifs. Nous ne pouvons adopter une disposition qui interdirait telle ou telle action extraordinaire. Pour moi, ce serait une attitude incensée.

**Le sénateur Cook:** Dans la pratique, il me semble que vous refuseriez une solution juste ou le bénéfice de la loi sur les faillites, à 95 p. 100 des gens qui mériteraient d'en bénéficier, car les ordonnances de faillite obligeraient le failli à verser un pourcentage de son revenu au syndic. C'est pourquoi vous refuseriez le bénéfice de la loi sur les faillites à 95 p. 100 des faillis.

**Le sénateur Hays:** Monsieur le président, je voudrais poser une question à M. Sibley. Que se passe-t-il dans le cas d'un failli qui possède \$30,000? Dans une société comme la nôtre, ne va-t-il pas être considéré comme un individu incapable de payer ses dettes? Ne va-t-il pas entrer dans la catégorie de ceux à qui l'on refuse de vendre ou d'accorder du crédit?

**Le président:** Voulez-vous dire qu'il sera mis au ban de la société?

**Le sénateur Hays:** Oui.

**M. Sibley:** Il fut un temps où la faillite personnelle comportait une certaine flétrissure, mais il n'en est plus ainsi. Je ne dis pas que ça devrait l'être. Je le répète, nous ne cherchons pas les personnes—et l'honorable sénateur prétend qu'elles représentent 95 p. 100 des cas—qui sont incapables de payer. Nous voulons celle qui peut payer et qui a les moyens de le faire sans que ne soient atteints ses besoins normaux de la vie en société.



[Text]

**Senator Hays:** But do you go on lending him money? Do the department stores continue to sell him things?

**Mr. Sibley:** If his was an honest bankruptcy.

**Senator Hays:** But you are talking about a dishonest bankrupt.

**Mr. Sibley:** In that case we would not.

**Mr. Zwaig:** There is a point that Senator Cook made, and I, as a practising trustee support it. The majority of debtor bankrupts do not have the ability to pay, and therefore you may be very severe on them by imposing stringent conditions.

To answer Senator Hays' question, at one time there was a social stigma attached to being bankrupt. However, I have always felt that certainly the way credit is granted today, the person who has gone bankrupt and has no liabilities may be considered by the credit granting society we live in to be a better credit risk because he has a potential earning ability and no liabilities.

**Senator Connolly:** But how can you go bankrupt without liabilities?

**Mr. Zwaig:** I am speaking of after his bankruptcy when he has earning potential but no liabilities.

**The Chairman:** Is there anything else? Thank you gentlemen.

If you have read our earlier reports you will see that we were thinking in the direction which you have developed in your brief, and some of it has been reflected in the changes made in this bill as compared to the earlier bill. As to the suggestion that Senator Flynn made, we will certainly have a good look at that and we have a transcript of the other points you have made.

Again, I want to thank you very much.

Honourable senators, before we continue *in camera*, there was a point raised by Senator Connolly the last day concerning clause 265(14)(c) related to the payment of notes issued by the bank outside the country. We said we would have a good look at it and see what the law was in that respect. The bill seems to presume that such a power exists in the bank today. Well, the information is that it does not exist. There is no such power in the present bill which would permit the banks to issue notes effective outside of Canada. Therefore, this clause should be deleted.

**Mr. Baird:** That is to say that there is no such power in the new bill.

**The Chairman:** So that disposes of that item.

**Senator Connolly:** So we will recommend then that (c) be struck?

**The Chairman:** Yes.

[Traduction]

**Le sénateur Hays:** Mais continuez-vous à lui prêter de l'argent? Les grands magasins continuent-ils de lui vendre de la marchandise?

**M. Sibley:** S'il s'agissait d'une véritable faillite.

**Le sénateur Hays:** Mais vous parlez de quelqu'un qui a simulé une faillite.

**M. Sibley:** Dans ce cas-là, nous ne lui consentirions pas de prêt.

**M. Zwaig:** Le sénateur Cook a soulevé un point et, en tant que syndic actif, je me dois de l'appuyer. La majorité des faillis sont incapables de payer, et ce serait peut-être d'agir très sévèrement à leur égard que de les astreindre à des conditions rigoureuses.

Pour répondre à la question du sénateur Hays, à une certaine époque, le failli était un être marqué socialement. Toutefois, j'ai toujours cru que, compte tenu de la façon dont on accorde du crédit aujourd'hui, la personne qui a fait faillite et qui n'a plus aucune dette peut être considérée par notre société de crédit comme étant un élément présentant moins de risques, étant donné qu'il possède un potentiel de revenu et qu'il n'a plus aucune dette.

**Le sénateur Connolly:** Mais comment pouvez-vous faire faillite si vous n'avez pas de dettes?

**M. Zwaig:** Je parle du cas après la faillite, lorsqu'il y a un potentiel de gain et que la dette est effacée.

**Le président:** Autre chose? Merci messieurs.

Si vous avez lu nos rapports antérieurs, vous constaterez que notre façon de penser rejoint celle que vous avez élaborée dans votre mémoire et qui se reflète dans les changements apportés au projet de loi. Quant à la proposition formulée par le sénateur Flynn, nous allons sûrement l'étudier avec soin, et nous avons une copie des autres points que vous avez soulevés.

Je tiens encore une fois à vous remercier beaucoup.

Honorables sénateurs, avant de poursuivre à huis clos, passons à une question soulevée par le sénateur Connolly la dernière fois concernant l'alinéa 265(14)(c) au sujet du paiement de billets émis par la banque, pour la mise en circulation dans un pays autre que le Canada. Nous avons dit que nous nous pencherions sérieusement sur la question et que nous verrions l'application de la loi à cet égard. Le projet de loi semble présumer de l'existence d'un tel pouvoir de la banque. Eh bien, selon nos renseignements, ce pouvoir n'existe pas. Aucune disposition du présent bill n'autorise les banques à émettre des billets pour la mise en circulation dans un pays autre que le Canada. En conséquence, cette disposition devrait être supprimée.

**M. Baird:** Cela veut dire que le nouveau projet de loi ne prévoit aucun pouvoir de ce genre.

**Le président:** Voilà pour cette question.

**Le sénateur Connolly:** Alors, nous recommanderons de supprimer l'alinéa c)?

**Le président:** Oui.

[Text]

**Mr. Baird:** I am told by the Inspector General of Banks that there are no notes outstanding at the present time, so we could do it right away. We would not have to wait until the new bank act came into force.

**Senator Connolly:** How long is it since the banks could do that?

**Mr. Baird:** I do not know.

**Senator Cook:** That was when they did away with double liability.

**Senator Flynn:** It goes back to 1934 or something like that.

**The Chairman:** There is one other item I think we should clarify before we continue with our *in camera* meeting. That is the position of the Canadian Payments Association. Under that act a cheque or a liability of a member of the Payments Association has a priority in payment of that obligation. But in the priorities in the Bankruptcy Act the Canadian Payments Association is not mentioned.

**Senator Connolly:** I did not hear the last part of your statement, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I said that in the present bankruptcy bill the Canadian Payments Association is not named in relation to the priorities established in the Canadian Payments Association Act, where the obligation of a member is an absolute obligation. It should be in the bankruptcy bill as well. I say this because there is equality of jurisdiction on the subject matter of bankruptcy and banking which both come under federal authority.

**Senator Connolly:** What clause should it go into?

**Mr. Baird:** It would involve an amendment to clause 265(14). The problem is created by section 85 in Part IV of the Bank Act which deals with the Canadian Payments Association. It deals with a priority payment instrument and provides in subsection (2) that a priority payment instrument shall be paid from the estate of the insolvent member in priority to any other claim against the estate of insolvent member. There is no recognition of this priority in the Bankruptcy Act which basically sets out the priorities of distribution of the assets of an insolvent bank.

**Senator Connolly:** What we are going to do is take out (14)(c) from clause 265, and put in this clause from the Canadian Payments Association.

**The Chairman:** We can physically put it in, or possible deal with it by reference, whichever way we decide.

**Mr. Baird:** Probably the right place to put it in is in (c), by coincidence. That would give it top priority after the payment of costs of administration.

**Senator Walker:** Why not do that, then?

**Mr. Zwaig:** I agree.

**The Chairman:** Well, wait a minute. The Canadian Payments Association and the bank bill give an absolute priority.

[Traduction]

**M. Baird:** L'inspecteur général des banques m'a avisé qu'il n'y avait aucun billet en circulation à l'heure actuelle, alors nous pourrions le faire immédiatement. Nous n'aurions pas à attendre la mise en vigueur de la nouvelle loi sur les banques.

**Le sénateur Connolly:** Depuis quand les banques peuvent-elles agir ainsi?

**M. Baird:** Je ne le sais pas.

**Le sénateur Cook:** C'est dans le temps où elles pouvaient s'en tirer avec le double engagement.

**Le sénateur Flynn:** Il faut remonter à 1934 environ.

**Le président:** Il y a un autre point à clarifier avant de poursuivre à huis clos. Il s'agit de la prise de position de l'Association canadienne des paiements. En vertu de la loi portant sur celle-ci, un chèque ou une exigibilité d'un membre de l'Association passe en priorité. Mais dans les priorités établies dans la Loi concernant la faillite, il n'est pas fait mention de l'Association canadienne des paiements.

**Le sénateur Connolly:** Je n'ai pas saisi la dernière partie de votre déclaration, monsieur le président.

**Le président:** J'ai dit que dans la présente Loi concernant la faillite, l'Association canadienne des paiements n'est pas mentionnée au chapitre des priorités établies dans la loi sur l'Association canadienne des paiements selon laquelle l'engagement d'un membre constitue un engagement absolu. Cette disposition devrait être prévue également dans le projet de loi concernant la faillite. Je dis cela parce qu'il y a un partage égal de juridiction en ce qui a trait aux faillites et aux banques qui sont du ressort fédéral.

**Le sénateur Connolly:** Dans quel article devrait-on l'intégrer?

**M. Baird:** Il s'agirait d'une modification au paragraphe 265(14). Le problème émane de l'article 85 de la partie IV de la Loi sur les banques portant sur l'Association canadienne des paiements. Cet article prévoit un «instrument de paiement privilégié» et il est stipulé au paragraphe (2) qu'un instrument de paiement privilégié doit être payé à même l'actif du membre insolvable par préférence à toute autre réclamation sur son actif. Cette disposition n'est pas prévue dans la loi concernant la faillite qui énonce essentiellement les priorités de distribution de l'actif d'une banque insolvable.

**Le sénateur Connolly:** Nous allons retrancher l'alinéa (14)c) de l'article 265 et y insérer cette disposition de la loi sur l'Association canadienne des paiements.

**Le président:** Nous pouvons soit l'insérer comme tel, soit procéder par renvoi, selon notre volonté.

**M. Baird:** Il conviendrait probablement de l'insérer à l'alinéa c) tout comme par hasard. Il s'agirait de la priorité la plus importante après le paiement des coûts d'administration.

**Le sénateur Walker:** Pourquoi ne pas faire cela?

**M. Zwaig:** Je suis d'accord.

**Le président:** Un instant. Le projet de loi sur l'Association canadienne des paiements et sur les banques y accorde une priorité absolue.

[Text]

**Mr. Baird:** They do.

**The Chairman:** How can you put anything ahead of an absolute priority? You are talking about the trustee's fees. He is going to have to find them somewhere else.

**Mr. Baird:** That is the decision that has to be made. Do they get absolute priority, or do they get payment after the costs of administration have been paid?

**Senator McIlraith:** Surely they have the same priority as in the other legislation, whatever it is.

**The Chairman:** That is an absolute priority.

**Senator McIlraith:** It may therefore be that the correct way to do this is by incorporating it by reference to the other legislation.

**Mr. Baird:** If you are giving it the top priority ahead of administration costs, then it could be done by incorporating by reference.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Baird:** That puts the trustee or the administrator at a big disadvantage, because he might be administering this estate, and then find out he has no funds available to pay the costs of administration.

**Senator McIlraith:** I think that was the intent of the other legislation, that this provision was absolute.

**The Chairman:** That is correct.

**Senator McIlraith:** I think it should be left that way.

**Mr. Baird:** There was a suggestion in the brief submitted by the Canadian Bankers' Association that there was a conflict between a new clause in the bank bill, 277, and the provisions of the Bankruptcy Act, relating to the distribution of assets of an insolvent bank. It has been pointed out to me that the provision in the new bank bill will terminate when the new Bankruptcy Act comes into force, and therefore there is no conflict. The draftsmen have reconciled the two bills. That solved that problem, sir.

**The Chairman:** Thank you for that benefit, anyway.  
What I suggest at this time is that we continue *in camera*.  
The committee continued *in camera*.

[Traduction]

**M. Baird:** Ah oui.

**Le président:** Comment pouvez-vous classer quelque chose au delà d'une priorité absolue? Vous parlez des honoraires du syndic. Il faudra qu'il aille les chercher ailleurs.

**M. Baird:** C'est la décision qu'il faut prendre. Doit-on accorder la priorité absolue aux honoraires du syndic ou doivent-ils passer après les coûts d'administration.

**Le sénateur McIlraith:** Ils doivent sûrement avoir la même priorité que dans l'autre loi.

**Le président:** Il s'agit donc d'une priorité absolue.

**Le sénateur McIlraith:** Il conviendrait peut-être, en conséquence, de l'incorporer par renvoi à l'autre loi.

**M. Baird:** Si vous accorder la priorité la plus grande aux honoraires, au-delà des coûts d'administration, il est possible de l'incorporer à la loi par renvoi.

**Le président:** C'est exact.

**M. Baird:** Le syndic ou l'administrateur s'en retrouve nettement désavantagé, car il peut être chargé d'une succession et constater qu'il n'a pas les fonds nécessaires pour payer les coûts d'administration.

**Le sénateur McIlraith:** Je crois que l'esprit de l'autre loi était de prêter un caractère absolu à cette disposition.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Je pense que cela ne devrait pas changer.

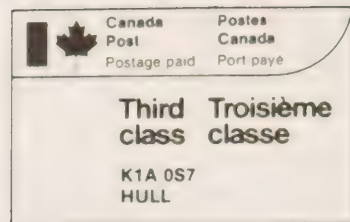
**M. Baird:** On laissait entendre dans le mémoire présenté par l'Association des banquiers canadiens qu'il y avait contradiction entre le nouvel article 277 du projet de loi sur les banques et les dispositions de la loi concernant la faillite en ce qui a trait à la répartition des éléments d'actif d'une banque insolvable. Je me suis laissé dire que l'application de la disposition de la nouvelle loi sur les banques prendra fin avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi concernant la faillite et qu'en conséquence il n'y a pas de conflit. Les rédacteurs ont concilié les deux projets de loi. Le problème a été réglé, monsieur.

**Le président:** Merci pour cette mise au point.

Je propose de continuer à huis clos.

La séance se poursuit à huis clos.





*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacré-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Credit Union Central of Ontario:*

Mr. Jack C. Sibley, Immediate Past President, Member of  
the Executive Committee;

Mr. Kevin C. Fleming, Corporate Secretary;

Mr. Norman Wills, Legal Counsel.

### *Credit Union Central of Ontario:*

M. Jack C. Sibley, président sortant, membre du Comité  
exécutif;

M. Kevin C. Fleming, secrétaire désigné;

M. Norman Wills, conseiller juridique.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

**SENATE OF CANADA**

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

**Banking, Trade  
and Commerce**

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

Tuesday, July 15, 1980

**Issue No. 14**

**Seventh Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-6,  
“Banks and Banking Law Revision Act, 1980”

---

WITNESS:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

**SÉNAT DU CANADA**

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Banques et du  
commerce**

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Le mardi 15 juillet 1980

**Fascicule n° 14**

**Septième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-6,  
«Loi de 1980 remaniant la législation bancaire»

---

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
April 29, 1980.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-6, intituled: "An  
Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings  
Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the  
Canadian Payments Association and to amend other Acts  
in consequence thereof", in advance of the said Bill  
coming before the Senate, or any matter relating thereto;  
and

That the papers and evidence received and taken on the  
subject in the three preceding sessions be referred to the  
Committee.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 avril 1980.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-6, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat; et

Que les témoignages entendus et les documents recueillis sur le sujet au cours des trois sessions précédentes soient déferés au comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JULY 15, 1980  
(21)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-6—"Banks and Banking Law Revision Act, 1980".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Beaubien, Connolly, Cook, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) and Walker. (13)

*In Attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. John F. Lewis; Mr. David W. Scott.

*Witness:*

*Canadian Bankers Association:*

Mr. D. H. Lyons, Chairman, Ad hoc Committee on Leasing.

Following the opening statements, the Committee proceeded to the examination of the witness assisted therein by Messrs. Lewis and Scott.

At 3:10 p.m. the Committee proceeded *in camera*.

Following further discussion and certain revisions being made thereto, it was *resolved* that as soon as the Interim Report of the Committee was translated and in proper form, that the Chairman present it in the Senate.

At 3:40 p.m. the Committee proceeded to the next order of business.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 15 JUILLET 1980  
(21)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-6, «Loi de 1980 remaniant la législation bancaire».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Beaubien, Connolly, Cook, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) et Walker. (13)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. John F. Lewis; M. David W. Scott.

*Témoin:*

*Association des banquiers canadiens:*

M. D. H. Lyons, président, Comité spécial du crédit-bail.

Après les déclarations préliminaires, le Comité entreprend l'examen des témoins avec l'aide de MM. Lewis et Scott.

A 15 h 10, le Comité entreprend ses travaux à huis clos.

Après discussion plus détaillée et après certaines révisions, *il est décidé* que, dès que le rapport provisoire du Comité sera traduit et mis sous une forme appropriée, le président le présente au Sénat.

A 15 h 40, le Comité reprend la suite des travaux inscrits à l'ordre du jour.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, July 15, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-6, to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other acts in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators will recall that the last time we met we settled on the substance of certain changes that we were going to make in our original draft report. Those items dealt mainly with the dealer position and the trust company position; also with the cattlemen's situation and the priority over section 88 that they wanted in the event of bankruptcy. In addition, on Wednesday afternoon of last week, we sent a copy of that draft report, in that form, to the French translators. The clerk of the committee tells me that we received a copy of the translation at 9 p.m. yesterday. Of course, we had told the translators that there would be a number of changes in a number of pages under these headings which we would give to them after today's meeting, but the changes were so important that I felt that the members should hear them and know about them.

We have obtained some evidence in connection with the poundage, the 46,000 pounds, which forms the basis of the proposed amendment to the bill in respect of the dealers. Honourable senators have before them a statement showing new truck registrations both by make and GVW ratings for the entire year 1979. Members of the committee also have a statement from Mr. Lyons, who is on my immediate right. My Lyons is chairman of the "ad hoc leasing" committee of the Canadian Bankers' Association. He is an official of the Continental Bank and of IAC. This information is important to indicate the volumes in the trucking business under the headings of the different poundages.

Mr. Lyons, would you care to make your statement and be subject to questioning?

**Mr. D. H. Lyons, Chairman, Ad hoc Leasing Committee, Canadian Bankers' Association:** Thank you, Mr. Chairman. If I may, I might just read from the statement that you have before you, as it summarizes our position.

The Canadian chartered banks are deeply concerned with the implications of the proposed amendment to the definition of "leasing corporation" in subsection 193(1) at page 208 whereby, in order to qualify as a leasing corporation, a corporation must comply with the following test:

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 15 juillet 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier le Bill C-6, Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Les honorables sénateurs se souviendront qu'à notre dernière rencontre, nous nous sommes entendus sur le fond de certains changements que nous allions apporter au projet de rapport initial. Ces changements portaient principalement sur la situation des marchands de voitures et celle des compagnies de fiducie; nous nous sommes également penchés sur la situation des éleveurs et sur la priorité qu'ils souhaitent dans l'article 88, en cas de faillite. De plus, mercredi après-midi dernier, nous avons envoyé copie du projet de rapport sous cette forme aux traducteurs. Le greffier du Comité m'a dit que nous avions reçu la traduction hier à 21 heures. Bien sûr, nous avions averti les traducteurs que des changements seraient apportés dans un certain nombre de pages, sous ces rubriques, et que nous les leur remettrions après la réunion d'aujourd'hui. Toutefois, les changements étaient si considérables, que j'ai cru bon en faire part aux membres.

Nous avons reçu certains témoignages au sujet du poids des véhicules, c'est-à-dire au sujet de la limite de 46,000 livres, et nous nous en sommes servi pour formuler l'amendement proposé au bill en ce qui a trait aux marchands de voitures. Les honorables sénateurs ont sous les yeux une déclaration dans laquelle figurent les nouvelles immatriculations de camions à la fois par marque et par poids brut du véhicule pour toute l'année 1979. Les membres du Comité ont également en main une déclaration de M. Lyons, qui est assis immédiatement à ma droite. M. Lyons est le président du Comité spécial du crédit-bail de l'Association canadienne des banquiers. Il fait également parti de la direction de la Banque continentale du Canada et de l'IAC. Cette information est importante pour indiquer les volumes permis dans le camionnage en fonction des différents poids.

M. Lyons, voudriez-vous faire votre déclaration et répondre ensuite aux questions?

**M. D. H. Lyons, président, Comité spécial du crédit-bail, Association canadienne des banquiers:** Merci, monsieur le président. Si vous le permettez, j'aimerais simplement lire une partie de cette déclaration, car elle résume notre position.

Les banques à charte canadiennes s'inquiètent au plus haut point des conséquences du projet d'amendement de la définition de la «société de crédit-bail» donnée au paragraphe 193(1), à la page 207, selon laquelle, pour devenir une société de crédit-bail, une société doit se conformer aux exigences suivantes:



## [Text]

(c) that, in conducting its activities that are financial leasing of personal property and any other prescribed activities related thereto, does not

(i) direct its customers or potential customers to particular dealers in the leased property or the property to be leased or,

(ii) enter into lease agreements with persons in respect of any motor vehicle capable of being licensed for operation on a public highway and having a gross vehicle weight, as that expression is defined by the regulations, of less than twenty-one metric tonnes;

We feel that the provision introduced through subparagraph (ii) is extremely restrictive in that banks will practically be taken out of the commercial vehicle leasing field entirely. To prove our point, we attach a table showing the new truck registrations by gross vehicle weight, GVW, classes for the whole year 1979. Out of the total 343,421 truck registrations, only 21,687 or approximately 6 per cent were categorized as having a GVW rating of 33,001 pounds and over. Since the 21 metric tonnes used in the restrictions equals roughly 46,000 pounds, only a considerably small portion of the 21,687 vehicles could have qualified for bank leasing under the proposed amendment.

Furthermore, truck tractors and semi-trailers used in highway transportation would only meet the 46,000 pounds restriction if the weight of the powered unit is combined with the weight of the unit that is being towed; a combination referred to in the industry as the gross combined vehicle weight.

**The Chairman:** Mr. Lyons, the amendment, as you will note when you are reading it, provides for a gross vehicle weight of a motor vehicle—that is, 46,000 pounds. Unless you provide as well for the combination of tractor and trailer, even though the tractor and trailer together might weigh anything up to 90,000 pounds, the test would be that the tractor weight would be under 46,000 pounds.

So in dealing with this, and on the basis of what Mr. Lyons is saying, and as a result of our own research, we have made a revision to cover not only the gross vehicle weight, the GVW, but also the words “or where there is a tractor and trailer combination”—the combined gross weight, in combination, in order to make it clear that the measuring stick is 46,000 pounds if it is a single vehicle, but the measuring stick is not 46,000 pounds if there is a combined gross weight. We shall be developing that after we are through with Mr. Lyons. Please continue, Mr. Lyons.

**Mr. Lyons:** The particular weight chosen as the limit for bank entry into vehicle leasing has other unforeseen and undesirable implications. To the best of our knowledge, few if any of the buses sold in Canada would qualify for leasing services of banks. This includes the various size school buses, which have GVWs ranging from 21,000 to 24,500 pounds, and other buses used in urban transportation and inter-city travel including tour buses which have a GVW rating of 38,500 pounds.

## [Traduction]

c) qui, dans la poursuite de ces activités de crédit-bail financier de biens meubles et toute autre activité prescrite s'y rapportant

(i) ne dirige pas ses clients présents ou éventuels vers des courtiers donnés.

(ii) ne conclut pas d'entente de crédit-bail avec quiconque relativement à un véhicule-moteur pouvant être immatriculé pour rouler sur une route publique et ayant un poids total autorisé qui représente, selon le règlement, moins de 21 tonnes métriques;

Nous estimons que la disposition énoncée dans l'alinéa (ii), est extrêmement restrictive, car les banques seront pratiquement retirées du domaine du crédit-bail des véhicules commerciaux. Pour prouver ce que nous avançons, nous présentons un tableau dans lequel les nouvelles immatriculations de camions sont regroupées par catégorie de poids total autorisé pour toute l'année 1979. Sur un total de 343,421 immatriculations de camions, seulement 21,687, soit approximativement 6%, entraient dans la catégorie des 33,001 livres et plus. Comme les 21 tonnes métriques mentionnées dans la restriction équivalent approximativement à 46,000 livres, seule une infime partie des 21,687 véhicules pourraient être loués à bail par une banque en vertu de l'amendement proposé.

En outre, les camions routiers et les semi-remorques utilisés pour le transport routier ne satisferaient à la restriction de 46,000 livres que si le poids du tracteur est ajouté à celui de la remorque; cette combinaison est considérée dans l'industrie comme le poids total autorisé combiné.

**Le président:** Monsieur Lyons, l'amendement, comme vous le noterez lorsque vous le lirez, prévoit un poids total autorisé pour un véhicule moteur, c'est-à-dire 46,000 livres. A moins qu'on ne prévoit également la combinaison d'un tracteur et d'une remorque, même si le poids des deux réunis s'élevait à quelque 90,000 livres, il faudrait que le tracteur pèse moins de 46,000 livres.

Par conséquent, pour régler cette question, et en nous appuyant sur les déclarations de M. Lyons et sur les résultats de notre propre recherche, nous avons apporté une révision qui couvre non seulement le poids total autorisé, mais également la réalité exprimée par les termes «où il y a combinaison d'un tracteur et d'une remorque», soit le poids brut combiné. Nous avons voulu préciser que le poids-limite est de 46,000 livres dans le cas d'un véhicule simple, mais non pas dans celui d'un poids total autorisé combiné. Nous élaborerons ce point lorsque nous en aurons terminé avec M. Lyons. Veuillez poursuivre, monsieur Lyons.

**M. Lyons:** Le poids particulier choisi pour limiter l'accès des banques au crédit-bail de véhicules a d'autres implications imprévues et indésirables. A notre connaissance, rares sont les autobus vendus au Canada qui pourraient bénéficier des services de crédit-bail des banques. Je fais entrer dans cette catégorie les divers autobus scolaires, qui ont un poids brut de véhicule de l'ordre de 21,000 à 24,500 livres, et d'autres autobus utilisés dans le transport urbain et interurbain, y compris les autobus de tourisme qui ont un poids total autorisé de 38,500 livres.

**[Text]**

It seems inconceivable that representatives from other associations would have intended the placement of weight restrictions that would be so restrictive as to take banks out of the commercial vehicle leasing business entirely. Very few motor vehicle dealers would provide leasing services to such a broad range of customers as this restriction implies.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, might I ask a question? Are any of the buses that you refer to in the first paragraph on page 2 sold by dealers?

**Mr. Lyons:** Some of the school buses are sold by dealers. It could be a component situation, where they may have a franchise for, say, General Motors and they would have a General Motors cab and chassis; and there is a bus manufacturer who supplies a body which they put on it. The dealer probably sells it as a package unit.

**Senator Connolly:** But the dealers do sell buses?

**Mr. Lyons:** They do sell buses.

Not very often do we find a dealer selling the inter-urban type of bus. They are usually handled directly by the manufacturer.

**Senator Molson:** You described the heaviest category of bus as being "tourist," did you?

**Mr. Lyons:** I said "tour bus."

**Senator Molson:** Would you mind defining that for the record, because it is considerably heavier than the other buses we have been discussing? You said that 38,000 pounds was the maximum?

**Mr. Lyons:** Thirty-eight thousand pounds.

**Senator Molson:** How would you define a "tour bus"?

**Mr. Lyons:** It is the type of bus you frequently see around Parliament Hill. It is a highway transport bus that takes groups of up to 50 people on extended tours.

**Senator Molson:** Would that be substantially heavier than a city transit bus?

**Mr. Lyons:** I do not really know. I think the two would probably be very close.

**Senator Molson:** The information we had before indicated that the others were in the neighbourhood of 19,000 pounds, if I remember correctly. Would that be correct, Mr. Chairman?

**Mr. David Scott, Q.C., Adviser to the Committee:** I believe we were told at one stage, on an informal basis, that the Voyageur Colonial bus weighed 14,000 pounds. However, as Mr. Lyons pointed out privately, if you fill the bus with 50 people, there would not be much weight left for the bus itself if the overall weight were 14,000 pounds. The weight we have discussed, based on what Mr. Lyons has said, might very well be much lower than the actual weight of the bus.

**[Traduction]**

Il semble inconcevable que les représentants d'autres associations aient voulu imposer des restrictions de poids qui soient assez limitatives pour expulser tout à fait les banques du crédit-bail de véhicules commerciaux. Très peu de courtiers de véhicules à moteur fourniraient comme le sous-entend cette restriction des services de crédit-bail à un si large éventail de clients.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, puis-je poser une question? Certains types d'autobus que vous avez mentionné dans le premier paragraphe à la page 2 sont-ils vendus par des concessionnaires?

**M. Lyons:** Certains autobus scolaires le sont. Il pourrait s'agir d'un achat en deux étapes: ils pourraient obtenir une concession pour l'achat auprès de General Motors de la cabine et du châssis, tandis qu'un fabricant d'autobus leur fournirait la carrosserie. Le concessionnaire vend probablement l'ensemble.

**Le sénateur Connolly:** Mais les concessionnaires vendent des autobus?

**M. Lyons:** Ils vendent effectivement des autobus.

Nous ne trouvons pas souvent de concessionnaires qui vendent des autocars: en général, les fabricants les vendent directement.

**Le sénateur Molson:** Vous avez dit que la catégorie d'autobus pesant le plus lourd, c'était la catégorie «touriste», n'est-ce pas?

**M. Lyons:** J'ai dit «autobus d'excursion».

**Le sénateur Molson:** Pourriez-vous nous en donner la description pour le compte-rendu, car c'est un véhicule qui pèse beaucoup plus lourd que les autres autobus dont nous avons parlé? Vous avez dit que son poids maximum était de 38,000 livres?

**M. Lyons:** C'est exact.

**Le sénateur Molson:** Comment pourriez-vous définir un «autobus d'excursion»?

**M. Lyons:** C'est le type d'autobus que l'on voit souvent sur la colline du Parlement: il peut faire de la grande route et prendre des groupes allant jusqu'à 50 personnes pour de longues excursions.

**Le sénateur Molson:** Est-ce que ce poids est sensiblement plus élevé que celui d'un autobus de transport urbain?

**M. Lyons:** Je ne sais vraiment pas. Je pense que les poids de ces deux types d'autobus doivent se rapprocher.

**Le sénateur Molson:** D'après les renseignements que nous avons auparavant, les autres autobus pesaient environ 19,000 livres, sauf erreur. Est-ce exact, monsieur le président?

**M. David Scott, c.r., conseiller du Comité:** Je crois que l'on nous a dit officieusement à un moment donné, que l'autobus Voyageur Colonial pesait 14,000 livres. Toutefois, comme l'a mentionné M. Lyons, si l'on met 50 personnes dans cet autobus, il est difficile d'évaluer le poids de l'autobus seul, si son poids brut est de 14,000 livres. En effet, le poids dont nous avons parlé, d'après ce qu'a dit M. Lyons, pourrait bien être très inférieur au poids réel de l'autobus.



[Text]

**Senator Molson:** The GVW is loaded?

**Mr. Lyons:** The GVW is the weight of the vehicle plus its anticipated load. The manufacturer specifies what that overall weight can be because there is a safety factor to be considered. There would be the weight of the bus empty, and then it would have a capacity of 50 or 35 people.

**Senator Connolly:** Does that include baggages?

**Mr. Lyons:** Yes, that would be included as well.

**Senator Molson:** By way of classification, is there a standard weight for passengers such as airlines have, which is 160 pounds, so that 50 passengers would weight about 8,000 pounds?

**Mr. Lyons:** I would assume so, but I do not really have any concrete information on that. It is a manufacturer's label, and they must establish the capacity of the load the vehicle can carry. Does that answer the question?

**Senator Connolly:** The fat lady at the circus might make a difference.

**Mr. Lyons:** If I may continue, gentlemen, as a matter of interest, it should be noted that at a joint meeting of the Federation of Automobile Dealers Associations' representatives with representatives of the CBA on May 29, 1980, FADA offered a concession of reducing their original requirement of 46,000 pounds GVW to 16,000 pounds GVW on individual leases of commercial vehicles. At the same meeting, the CBA made a concession by offering a minimum fleet leasing transaction value of \$100,000, double the original amount proposed.

It is only logical to assume that any amendment on motor vehicle leasing in Bill C-6 would take into consideration the presentations and the concerns of all parties involved. Therefore, it was disappointing to note that no consideration appeared to be given to the concessions made by the *Canadian Bankers' Association*, or by FADA for that matter, but rather an acceptance of the original FADA position in its totality. It is difficult to understand why the banks are restricted from a segment of the commercial vehicle leasing market that even our potential competitors, automobile dealers, were willing to admit us into.

The banks have stated repeatedly at the committee hearings that we are prepared to withdraw from the direct leasing of individual passenger cars. However, as stated before, we would accept the FADA proposal that we withdraw from direct leasing of commercial vehicles up to 16,000 pounds GVW. The attached statistics show that this only gives exposure to 12 per cent of the total commercial vehicle market to the banks. The dealers have already indicated their willingness to allow banks into about 15 per cent of this market in their earlier testimony.

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Est-ce que le poids total autorisé (PTA) comprend la charge?

**M. Lyons:** Le PTA correspond au poids du véhicule, plus la charge prévue. Le fabricant fixe le poids global maximal, car entre en jeu un facteur de sécurité. Il mentionnera donc le poids du véhicule vide, plus sa capacité, 50 ou 35 personnes.

**Le sénateur Connolly:** Cela comprend-il les bagages?

**M. Lyons:** Oui.

**Le sénateur Molson:** en ce qui concerne la classification, y a-t-il un poids standard pour les passagers, comme celui des compagnies aériennes (160 livres), de sorte que 50 passagers pèseraient en tout 8000 livres?

**M. Lyons:** J'imagine que oui, mais je ne puis le confirmer. Cela dépend en fait du fabricant qui doit fixer la charge maximale que peut transporter le véhicule en cause. Cela répond-il à votre question?

**Le sénateur Connolly:** Une grosse bonne femme pourrait faire une grande différence.

**M. Lyons:** Si je peux poursuivre, messieurs, je voudrais vous signaler que lors d'une réunion mixte des représentants de la Federation of Automobile Dealers Associations et de l'A.B.C. qui a eu lieu le 29 mai 1980, les premiers ont fait une concession consistant à faire passer leur demande initiale de PTA, de 46,000 livres à 16,000 concernant tout crédit-bail financier de véhicules commerciaux. Lors de la même réunion, l'A.B.C. a fait une concession en offrant une valeur minimale de transaction, en matière de crédit-bail financier de parc automobiles de \$100,000, ce qui représente le double du montant initialement proposé.

Il n'est que logique de présumer que toute modification du Bill C-6 concernant le crédit-bail financier de véhicules automobiles prendrait en considération les remarques et préoccupations des parties en cause. Nous avons donc eu la déception de constater que l'on avait pas tenu compte des concessions faites par l'Association des banquiers canadiens ou par la FADA à ce sujet, mais que, par contre, on avait accepté la position initiale de la FADA intégralement. Il est difficile de comprendre les raisons pour lesquelles les banques sont assujetties à des restrictions concernant une partie du marché de crédit-bail financier de véhicules commerciaux, alors que même nos concurrents en puissance, les concessionnaires d'automobiles, sont prêts à nous y admettre.

Nous avons mentionné, à plusieurs reprises, lors d'audiences du Comité, que nous étions prêts à nous retirer du crédit-bail financier direct de voitures particulières. Toutefois, nous serions disposés à accepter, comme nous l'avons dit auparavant, la proposition de la FADA voulant que nous nous retirions du crédit-bail financier direct de véhicules commerciaux ayant un PTA allant jusqu'à 16,000 livres. D'après les données statistiques jointes en annexe, cela ne nous permet de pénétrer que 12 p. 100 du marché total de véhicules commerciaux. Or, les concessionnaires se sont déjà dits prêts lors de leurs témoignages précédents à céder aux banques environ 15 p. 100 de ce marché.



**[Text]**

In light of the foregoing, we feel it would be in the public interest to reduce the GVW restriction to 16,000 pounds from the 46,000 pounds currently included in the amendment. Furthermore, we submit to you that it was not the intention of FADA or any other group to keep the banks out of the fleet-leasing area entirely, as indicated by their recommendation of 100-unit fleets.

A 100-unit fleet is extremely restrictive, since it would confine our activity to a very narrow portion of the market. We recommend the adoption of a more reasonable limitation to allow the banks to provide an alternative service to this market.

A final point we wish to raise is on the subject of indirect leasing. The amendment introduced leaves the indirect leasing question rather vague. We feel very strongly that thousands of small dealers in this country need the ability to assign their lease paper to the financial lessor, since they cannot utilize themselves the capital cost allowance themselves. Therefore, we believe that it would be contrary to the public interest for Parliament to prevent the banks from offering indirect leasing services for motor vehicles.

**Senator Connolly:** Do the amendments prevent indirect leasing?

**Mr. Lyons:** Unless the vehicle is 46,000 pounds.

**The Chairman:** It depends on the weight. If the vehicle is over 46,000 pounds, the banks would be free under the amendment, to enter it. There may be some fleets of trucks where the weight might be 46,000 pounds or more, but I cannot conceive of any passenger vehicle being anywhere near 46,000 pounds. Effectively, if that is the make-up of the fleet, passenger vehicles would be excluded from any bank operation. The banks have said that in the one-to-one leasing, so far as passenger cars are concerned, they are prepared to forego any request that they be permitted to operate in that field, except on this question Mr. Lyons is developing now about what he calls "indirect leasing."

Would you continue, Mr. Lyons, because your statement explains what is meant by indirect leasing.

**Mr. Lyons:** The Canadian banks fail to see how indirect leasing of motor vehicles, which would be leases originated by the dealer and under dealer guarantee for the residual value, could be a source of concern to anybody. The banks clearly would not be involved with the purchase or the disposal of the vehicle. We propose, in conclusion, that the wording of the amendment be changed to clarify that banks should be allowed to offer indirect leasing to dealers.

**Senator Connolly:** I have understood that when an individual dealer, dealing with an individual car, disposes of under the lease, he is free to take his lease papers and go to the banks always and get his money.

**The Chairman:** When you say "always," do you mean under the existing law or under the bill?

**Senator Connolly:** Under the bill.

**[Traduction]**

A la lumière de ce qui précède, nous estimons qu'il serait de l'intérêt public de faire passer le PTA de 46,000 livres à 16,000 livres. En outre, nous désirons vous confirmer que la FADA, ou autre groupe, n'a jamais eu l'intention d'éliminer complètement les banques du crédit-bail financier de parcs automobiles, comme le reflète d'ailleurs sa recommandation de parcs de comprenant 100 véhicules.

Toutefois, un parc auto de 100 véhicules est très restrictif, étant donné qu'il limiterait nos activités à une infime portion du marché. Nous recommandons donc d'adopter un plafond plus raisonnable, afin de permettre aux banques d'offrir à ce marché un autre type de service.

Le dernier point que nous voulons aborder, c'est le crédit-bail indirect. En effet, avec la modification proposée, la question reste assez vague. Nous estimons que les milliers de petits concessionnaires canadiens devraient pouvoir assigner leur bail à un locateur financier, étant donné qu'ils ne peuvent utiliser eux-mêmes l'allocation pour coût d'immobilisation. Nous estimons donc qu'il serait contraire à l'intérêt public que le Parlement interdise aux banques le crédit-bail financier indirect de véhicules automobiles.

**Le sénateur Connolly:** Les modifications proposées comportent-elles pareille interdiction?

**M. Lyons:** Oui, sauf, si le véhicule pèse 46,000 livres.

**Le président:** Donc, c'est une question de poids: si le véhicule pèse plus de 46,000 livres, les banques pourront, aux termes de la modification, faire du crédit-bail. Il pourrait y avoir des parcs de camions dont le poids est de 46,000 livres ou plus, mais je ne peux imaginer des voitures particulières pesant jusqu'à 46,000 livres. De fait, si c'est le poids requis pour le parc, le crédit-bail des voitures particulières sera exclu des opérations effectuées par les banques. Ces dernières ont déclaré que, dans le crédit-bail direct, elles étaient prêtes à abandonner toute demande d'autorisation en ce qui concerne les voitures particulières, sauf lorsqu'il s'agit de crédit-bail indirect.

Voulez-vous poursuivre, monsieur Lyons, car votre déclaration explique ce que l'on entend par «crédit-bail indirect».

**M. Lyons:** Les banques canadiennes ne voient pas comment le crédit-bail indirect de véhicules automobiles, lequel implique l'émission de baux par le concessionnaire, ou tout au moins sous la garantie du concessionnaire, pour la valeur résiduelle, pourrait constituer une source de préoccupations. Bien entendu, elles ne participeraient pas à l'acquisition ou à la vente du véhicule. Nous proposons donc, en conclusion, de changer le libellé de la modification pour autoriser les banques à effectuer du crédit-bail indirect auprès des concessionnaires.

**Le sénateur Connolly:** J'ai cru comprendre que lorsqu'un concessionnaire donné affecte une voiture particulière en vertu d'un crédit-bail, il peut toujours céder le contrat de crédit-bail à la banque et toucher l'argent.

**Le président:** Lorsque vous dites «toujours», vous voulez dire aux termes de la loi actuelle ou du projet de loi?

**Le sénateur Connolly:** Du projet de loi.

[Text]

**The Chairman:** It would depend on how the transaction was carried out. If the collateral security was the basis, and the ownership of the vehicle remained in the lessor, then, the banks would not be able to operate except to the extent that weight might assist them.

**Senator Connolly:** Are we not talking about words? Is this not an exercise in semantics? If the man can bring his documents to the bank and get his money, even if the bank does not become the lessor I just wonder whether we are excluding the banks from that exercise, from that business.

**Mr. Scott:** Before Mr. Lyons answers, could I just remind you, Senator Connolly, that this is the confusion that was originally in the testimony as to the two types of indirect leasing. The first type of indirect leasing, which both dealers and the banks seemed to agree ought to be continued, is the financing of the acquisition of vehicles by the dealers, for the purpose of leasing them by the dealers, by producing the lease as collateral security for the borrowing of money, in effect. We have secured copies of the general form of collateral security document in use by some banks, and the advice that Mr. Lewis and I gave the committee was that in our view that is not financial leasing, apart altogether from what the bill says or what the present act says.

The other type of indirect leasing is what Mr. Lyons is talking about here. To put it in its proper focus, you have to assume that we are talking about one car, one automobile. Here, the dealer, in order to compete, wants to lease one car to a customer, and he enters into a lease transaction and then concurrently turns around, assigns the lease and transfers the titles to the motor vehicle to the bank, and the bank pays out, in effect, the dealer's return on the lease transaction. As Mr. Lyons explain, the dealer then looks after the servicing of the lease, but the bank becomes the lessor and the owner of the vehicle, and thus is engaged in financial leasing.

**Senator Connolly:** And thus has an interest in the equity left at the end of the lease.

**Mr. Scott:** The bank does, yes.

**The Chairman:** That is the transaction that is prohibited under the bill.

**Mr. Lyons:** The banks have always been providing funding to dealers to operate their own leasing operations, and it is merely a matter of providing funds. As Mr. Scott pointed out, part of the collateral is taking an assignment of the lease. It is purely a financial transaction, and the transaction between the bank and the dealer may have little resemblance to the manner in which the lease is paid back.

**Mr. Scott:** If I could jump in there, Mr. Lyons, so we are clear on this, so that the committee understands, if the lessee using the vehicle defaults and fails to make its payments, then the bank reacts.

**Mr. Lyons:** No.

**Mr. Scott:** The bank does not react?

[Traduction]

**Le président:** Dans ce cas, cela dépendra de la manière dont la transaction a été effectuée: si elle se fonde sur la garantie et que le véhicule appartient toujours au locateur, alors, les banques ne pourront intervenir, sauf si la question de poids entre en ligne de compte.

**Le sénateur Connolly:** Mais n'est-ce pas une simple question de terminologie, de sémantique? Si, dans le cas dont nous parlons, la personne peut présenter ses documents à la banque et avoir son argent, même si la banque ne devient pas le bailleur, je me demande si, dans les circonstances, nous empêchons les banques de s'adonner à ce genre d'activités.

**M. Scott:** Avant que M. Lyons vous réponde, pourrais-je seulement vous rappeler, sénateur Connolly, que c'est justement la confusion qui régnait au début quant aux deux genres de crédit-bail indirect. Le premier genre de crédit indirect que les concessionnaires et les banques semblent d'accord pour continuer est le financement de l'acquisition de véhicules par les concessionnaires pour les offrir en location en se servant du bail comme garantie pour l'emprunt d'argent. Nous avons obtenu des exemplaires du document général de garantie dont se servent certaines banques et M. Lewis et moi-même avons déclaré au Comité que nous étions d'avis qu'il s'agissait dans ce cas de crédit-bail financier, en dépit de ce que stipulent le projet de loi et la loi existante.

L'autre genre de crédit-bail indirect correspond à la description que vient de donner M. Lyons. Pour remettre l'exemple dans son contexte, mettons que nous parlions d'une seule voiture. Dans ce cas, le concessionnaire, afin de conserver ses capacités de concurrence, offre une voiture en location à un client, cède ensuite le bail et transfère le titre de propriété du véhicule à la banque, ce qui signifie que la banque paye le revenu du concessionnaire sur la transaction en question. Comme M. Lyons vous l'expliquera, le concessionnaire s'occupe ensuite de l'entretien, mais la banque devient le bailleur et le propriétaire de l'automobile et s'adonne par conséquent au crédit-bail financier.

**Le sénateur Connolly:** Ce qui veut dire que la banque détient un intérêt à l'égard de la valeur restante à la fin du bail?

**M. Scott:** C'est exact.

**Le président:** C'est exactement le genre de transaction qu'interdit le projet de loi.

**M. Lyons:** Les banques ont toujours fourni des fonds aux concessionnaires pour leurs activités de crédit-bail et ce n'est donc qu'une question de fonds. Comme M. Scott l'a indiqué, la cession du crédit-bail représente une partie de la garantie. Il s'agit d'une transaction purement financière et la transaction entre la banque et le concessionnaire peut n'avoir rien à voir avec la façon dont les revenus du bail sont versés.

**M. Scott:** Si vous me permettez une interruption, monsieur Lyons, nous avons tous compris, et le Comité l'a compris aussi, que si le locataire du véhicule n'effectue pas ses versements, la banque réagit.

**M. Lyons:** Non.

**M. Scott:** Alors la banque ne réagit pas?



[Text]

**Mr. Lyons:** No. In that form of leasing the lessee makes his payments to the dealer during the term of his lease, and the dealer in turn repays to the bank a portion of the principal amount he borrowed.

**Mr. Scott:** You are talking about a collateral security type of arrangement?

**Mr. Lyons:** Yes.

**Mr. Scott:** I am talking about the other form that you were referring to in your document here, where you take an assignment of the lease and title to the vehicle. If the lessee defaults in the payments under the lease, the bank reacts.

**Mr. Lyons:** That is true.

**Mr. Scott:** In theory the bank seizes the vehicle.

**Mr. Lyons:** That is right.

**Mr. Scott:** And disposes of the vehicle.

**Mr. Lyons:** No. We are always talking about a recourse transaction to the dealer. The bank would take the vehicle back to the dealer, who would then repurchase it for that net amount owing.

**Mr. Scott:** I do not wish to become argumentative, but surely that is a judgment of the bank, as to whether or not it does that.

**Senator Connolly:** What he is saying is that it is a practice that has developed, and that is the way they do it. I think Mr. Scott is on a track that gives me some concern. I think you are getting to a solution and perhaps I am not.

**Mr. Scott:** Just to follow this up, there is no question that with the assignment of both the vehicle and the lease the bank becomes the lessor and the owner of the vehicle.

**Mr. Lyons:** Right.

**Mr. Scott:** It will be left to the bank to determine what it does, either with the vehicle at the end of the term or with the vehicle in the event that the term is interrupted by non-payment. When you speak, as you do in your brief, about the dealer getting back into the picture, either at the end of the term by disposing of the vehicle or in the midst of the term, that is something that the bank can decide to either do or not do. The dealer is, in effect, clear of the transaction once it has assigned the lease and the vehicle.

**Senator Connolly:** Except he says there is the recourse of the bank against the dealer.

**The Chairman:** Except the bank may have a covenant on the dealer.

**Senator Connolly:** That is the recourse factor.

**Mr. Lyons:** Yes.

**Senator Connolly:** Mr. Lyons just mentioned that. I am sorry to be taking up so much of the committee's time, but I do not think we are talking about anything here but words. Let me put it to you this way. The bank is not going to lose anything in the transaction; it is not going to lose the transac-

[Traduction]

**M. Lyons:** Non. Avec cette forme de crédit-bail, le locataire effectue ses paiements au concessionnaire pour la durée du bail et le concessionnaire verse à la banque une part du montant de l'emprunt.

**M. Scott:** Vous voulez parler d'une entente prévoyant une valeur en nantissement?

**M. Lyons:** C'est exact.

**M. Scott:** Mais je faisais allusion à l'autre genre dont vous avez parlé dans votre document, c'est-à-dire lorsque vous prenez cession du bail et obtenez le titre de propriété du véhicule. Si le locataire n'effectue pas ses paiements au terme du bail, la banque réagit.

**M. Lyons:** C'est exact.

**M. Scott:** Donc, en théorie, la banque reprend le véhicule.

**M. Lyons:** Oui.

**M. Scott:** Et revend alors le véhicule.

**M. Lyons:** Non. Nous parlons toujours du genre de transaction auquel peut avoir recours le concessionnaire. La banque retournerait le véhicule au concessionnaire qui le rachèterait au montant qui reste à payer.

**M. Scott:** Je ne veux pas couper les cheveux en quatre, mais il appartient sûrement à la banque de déterminer si oui ou non elle veut le faire.

**Le sénateur Connolly:** Il veut parler de la pratique et c'est la façon habituelle de procéder. M. Scott parle d'une question qui me préoccupe beaucoup. Vous arrivez peut-être à la solution, mais je ne vous suis pas.

**M. Scott:** Eh bien alors, juste pour tirer les choses au clair, laissez-moi vous dire qu'il n'est absolument pas question en obtenant la cession du véhicule et du bail, que la banque devienne bailleur et propriétaire du véhicule.

**M. Lyons:** D'accord.

**M. Scott:** Il appartient donc à la banque de déterminer la marche à suivre en ce qui concerne le véhicule à l'expiration du bail ou dans le cas où il y a interruption des paiements. Lorsque vous parlez, dans votre mémoire, du concessionnaire qui, soit à l'expiration du bail ou au milieu du bail dans le cas d'une interruption des paiements, revend le véhicule, il faut se rappeler qu'il appartient à la banque de déterminer si elle veut procéder de cette façon ou non. En fait, le concessionnaire n'a plus rien à voir dans cette transaction une fois qu'il a cédé et le bail et le véhicule.

**Le sénateur Connolly:** A part le fait qu'il dit que la banque a un recours contre le concessionnaire.

**Le président:** La banque peut avoir une entente avec le concessionnaire.

**Le sénateur Connolly:** C'est l'élément de recours.

**M. Lyons:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur Lyons vient de le mentionner. Je m'excuse de prendre autant de temps, mais je ne suis pas d'accord pour dire qu'il ne s'agit que d'une question de mots. Voilà ce que je veux dire. La banque ne perd rien dans cette transaction, car elle agit à un autre titre; elle dispose



[Text]

tion; it is going to be in a different capacity; it has got security of some kind; it can realize on its security in the normal way. However, if the bill says the bank cannot be the lessor, I fail to see—and this is not to be argumentative—why the banks complain, because they can take another route and get the same benefits out of the transaction, can they not?

**Mr. Lyons:** We would not have the availability of the capital cost allowance unless we were the lessor. That is the key, and that is the attraction of getting it. That should mean that if you have the capital cost allowance to work with, you should be able to operate a lower rental structure to the lessee. This is a program that is used primarily by the smaller dealers, who do not want to go to the bother of creating a leasing company or division and going through all the accounting programs they have to. This is where it is used.

**Senator Molson:** Are we not at a point here where we have nobody who disagrees with this method of leasing vehicles? The dealers have no objection; the banks have no objection. The only thing wrong is the bill. Am I not correct?

**Mr. Scott:** I think the automobile dealers are opposed to this question of the indirect leasing; that is, the outright assignment. The evidence is clear on that. They said so.

**Senator Molson:** The dealers are opposed to this?

**Mr. Scott:** Yes, because they see it as a method, on the part of the banks, to get into one-to-one leasing.

**Senator Molson:** If they can only do it through the dealers, I must say I find that a bit hard to swallow. It seems to me that you have almost got the best of both worlds here. The banks are financing the dealers and the dealers are leasing the cars. It seems to me that everybody ought to be relatively happy.

**The Chairman:** We can only deal with the position as stated by the respective parties.

**Senator Cook:** Do I understand the legal effect is that if the amendment put forward by the dealers is accepted, a dealer goes ahead and makes a lease, that means he is prohibited from making an assignment?

**Mr. Scott:** Of the lease to the bank, yes.

**Senator Cook:** It goes a bit far, doesn't it? I would say that is a mixed blessing to the dealers; very mixed to some of them.

**The Chairman:** You will remember that when we had the leasing companies before us and this situation was discussed they said they preferred to deal with foreign banks who have financial corporations. They preferred to deal with them rather than the chartered banks.

The reason they gave was, first, that they can get along better with them and, secondly, this problem of the capital cost

[Traduction]

d'une garantie différente; elle peut récupérer son argent de la façon normale. Toutefois, si le projet de loi stipule que la banque ne peut agir à titre de bailleur, je ne vois pas comment—il ne s'agit pas de parler pour parler—mais je ne vois pas comment les banques peuvent se plaindre, car elles peuvent procéder d'une autre façon et réaliser les mêmes profits dans la transaction, n'est-ce pas?

**M. Lyons:** Mais nous ne disposerions pas de l'allocation de coûts en capital à moins d'être le bailleur. C'est la clef du problème et c'est ce qui nous intéresse. Cela voudrait dire que si nous disposions de l'allocation de coûts en capital, nous pourrions proposer au client des taux plus intéressants. C'est ce genre de programme qu'utilisent principalement les concessionnaires moins importants qui ne sont pas intéressés à créer une société de crédit-bail ou des succursales et à mettre en œuvre tous les programmes de comptabilité dont elles auraient besoin. C'est dans ce genre de situation qu'on utilise cette méthode.

**Le sénateur Molson:** Mais ne sommes-nous pas rendus au point où personne ne s'oppose à cette façon de louer des véhicules? Les concessionnaires n'ont pas d'objection, ni les banques. Le seul problème est le projet de loi. N'est-ce pas?

**M. Scott:** Je pense que les concessionnaires d'automobiles s'opposent au crédit-bail indirect, soit à la cession complète. Ils l'ont bien précisé.

**Le sénateur Molson:** Ils s'y opposent?

**M. Scott:** Oui, parce qu'ils considèrent cette façon de procéder comme un moyen pour les banques de s'adonner au crédit-bail sur une base individuelle.

**Le sénateur Molson:** Mais si elles ne peuvent le faire que par l'intermédiaire des concessionnaires, je dois dire que je trouve cela très difficile à concevoir. Il me semble que vous gagnez sur les deux tableaux. Les banques financent les concessionnaires et ceux-ci louent les véhicules. Il me semble que tout le monde devrait être plus ou moins heureux.

**Le président:** Mais nous ne pouvons traiter que de la position des parties respectives telle qu'elles nous l'ont exposée.

**Le sénateur Cook:** Dois-je comprendre que si cet amendement proposé par les concessionnaires est accepté, le concessionnaire serait habilité à offrir un bail, c'est-à-dire qu'on lui interdirait de faire la cession du document?

**M. Scott:** La cession du bail à la banque serait interdite.

**Le sénateur Cook:** Mais n'allons-nous pas un peu trop loin? C'est peut-être un cadeau empoisonné pour les concessionnaires, surtout certains d'entre eux.

**Le président:** Vous vous rappellerez, lorsque nous avons entendu les témoignages des sociétés de crédit-bail et que nous avons discuté de cette situation, elles nous ont dit qu'elles préféraient traiter avec les banques étrangères qui ont des sociétés financières. Elles préfèrent traiter avec elles plutôt qu'avec les banques à charte.

Elles ont donné pour raison qu'elles pouvaient mieux s'en arranger, et deuxièmement elles ont fait allusion à cette ques-

[Text]

allowance, which the dealers want to keep for themselves. That was the explanation they gave.

**Senator Cook:** But their comments surely did not apply to the foreign banks. They must have applied to General Motors and Ford and Chrysler Corporation.

**The Chairman:** The evidence we had was to the effect that when this financial leasing business really developed, which was in the early 1960s, a lot of the foreign banks from the United States and from the United Kingdom came into Canada and established financial corporations, either provincial or federal, through which they carried out financial leasing, and they are still doing it.

**Senator Cook:** I must have been absent on that occasion. I do not recall that evidence.

**The Chairman:** That evidence is in the record.

**Senator Cook:** It does not seem to me to be a very valid reason for prohibiting the dealer from making an assignment of the lease to the bank. The dealers might regret having that provision in the act.

**The Chairman:** It may be subject to the weight limitations. Have you any comments on that, Mr. Lyons?

**Mr. Lyons:** Our interpretation of the amendment is that the dealer would still have the availability of assigning the lease to the bank by way of collateral security to fund his transaction. The lease agreement would then be assigned to the leasing corporation—that is, the bank—with the effect being that we would have the reversionary interest of the dealer, the vehicle itself, and the benefit of the lessee's obligations under the lease. We would not have entered into a lease agreement with the lessee, so we would not in fact be a lessor and we would not have the capital cost allowance available.

What we are really saying is that we would prefer to see the dealer do all of his leasing himself. Let the dealer control the lessees and the residual values, with the bank becoming the lessor by taking the vehicle itself as collateral. In other words; the bank would take ownership of the vehicle during the term of the lease, with the dealer coming back into the picture at the end of the lease. The result would be that the dealer's customer is his customer from start to finish.

We are not interested in going to the public—

**Senator Connolly:** In that second one the bank would have the benefit of the capital cost allowance?

**Mr. Lyons:** Yes, senator. That would then put us truly into leasing, because unless you have the benefits of the capital cost allowance, you are basically providing a true financial service.

**The Chairman:** There is nothing in the bill which would prevent the banks from going via the route of collateral security. It is only if they want to make an absolute transaction in which they would become the lessor.

Are there any other questions, Mr. Scott?

[Traduction]

tion de la déduction pour amortissement, dont les marchands veulent pouvoir profiter. Voilà l'explication qu'elles ont donnée.

**Le sénateur Cook:** Mais ces remarques ne conservent certainement pas les banques étrangères. Il était certainement question de General Motors, Ford et Chrysler.

**Le président:** Les renseignements dont nous disposons montrent que les opérations de crédit-bail financier ont commencé à se développer au début des années 60, et qu'alors beaucoup de banques étrangères des États-Unis et du Royaume Uni sont arrivées au Canada et y ont fondé des sociétés de financement, au niveau provincial ou fédéral, par l'intermédiaire desquelles elles ont pris part à des opérations de crédit-bail; et elles continuent d'ailleurs à le faire.

**Le sénateur Cook:** J'avais dû m'absenter parce que je ne me souviens pas de cette indication.

**Le président:** Ça se trouve pourtant au compte rendu.

**Le sénateur Cook:** A mon sens, ce n'est pas une bonne raison pour interdire aux concessionnaires de céder le contrat de crédit-bail à la banque. Les concessionnaires auraient éventuellement à regretter que ces dispositions figurent dans la Loi.

**Le président:** On pourrait alors faire intervenir les limites sur le poids. Qu'en pensez-vous M. Lyons?

**M. Lyons:** Nous comprenons la modification proposée comme ceci: le concessionnaire aurait la possibilité de céder le contrat à la banque à titre de garantie pour le financement de l'opération. Le contrat de crédit-bail serait cédé à la société de crédit-bail—en l'occurrence la banque—avec pour conséquence que nous hésiterions des intérêts, du concessionnaire, c'est-à-dire le véhicule lui-même, et les obligations du locataire conformément au contrat. N'ayant pas passé de contrat avec le locataire nous ne serions pas locateur et le bénéfice de la déduction pour amortissement ne nous reviendrait pas.

Ce à quoi nous voulons en venir, c'est que nous préférierions voir le concessionnaire prendre en charge lui-même ses contrats de crédit-bail. C'est-à-dire que le concessionnaire serait responsable des locataires et des valeurs résiduelles, la banque devenant alors bailleur avec le véhicule comme garantie. En d'autres termes, la banque serait propriétaire du véhicule pendant la durée du bail, le concessionnaire intervenant à nouveau à l'expiration de ce dernier, avec pour conséquence le fait que le client du concessionnaire resterait son client du début jusqu'à la fin.

Nous ne sommes pas intéressés par le contact directe avec le client...

**Le sénateur Connolly:** Dans ce cas, la banque aurait le bénéfice de la déduction pour amortissement?

**M. Lyons:** Oui. Ce que nous ferait véritablement pratiquer le crédit-bail, car à moins de bénéficier de l'allocation pour frais d'amortissement, vous offrez un pur service financier.

**Le président:** Rien, dans le bill, n'empêcherait les banques de procéder ainsi en prenant l'avantage de la garantie. C'est uniquement si elles veulent faire du crédit-bail à 100% qu'elles deviendraient bailleurs.

Avez-vous d'autres questions, monsieur Scott?



[Text]

**Mr. Scott:** I do not think Mr. Lyons quite finished reading that last paragraph. I believe he got down to the end of the second sentence.

**Mr. Lyons:** Yes.

We feel very strongly that thousands of small dealers in this country need the ability to assign their lease paper to a financial lessor since they cannot utilize the capital cost allowance.

**Senator Connolly:** Why can they not use the capital cost allowance?

**Mr. Lyons:** They are only dealing with five, or six, or ten vehicles a year. They would not have a large enough fleet to have any impact on their operation. It is only in those cases where you have 200 or 300-car fleet that the capital cost allowance starts to become meaningful to the operation. That is why we make that point. They often do not want to be bothered with it.

**Senator Connolly:** The evidence we have was to the effect that they do want it.

**Mr. Scott:** The dealers who appeared before your committee do want it, but they are the larger ones.

**Mr. Lyons:** We have maintained a leasing service, such as I have outlined, since 1975 and, generally speaking, it has been utilized by the smaller dealer who is just getting into leasing and does not want to create the overhead I spoke of earlier. It is a similar program to that which is offered by Ford Motor Credit and General Motors Acceptance Corporation.

**Senator Connolly:** What percentage of the leasing business have you done?

**Mr. Lyons:** The leasing business is so fragmented and there are so many people in it that it is awfully difficult to get sufficiently accurate information to answer a question along those lines. We feel, from looking at industry trends, that it is a growing market. Initially, it was primarily restricted to companies, but more and more the small businessman—the druggist, and that type of person—is leaning towards leasing an automobile rather than owning one.

**Senator Cook:** And that would apply to the individual, too, given present inflationary trends?

**Mr. Lyons:** Yes, it would. At that level, however, it is more a matter of convenience than anything else, whereas with a large corporation it could be a matter of cash flow or budgetary conditions, or whatever.

**Senator Connolly:** I suppose it is a deductible expense for business purposes. It is not something I had thought of.

**The Chairman:** I trust that the members of the committee looked at the document distributed at the outset outlining new truck registrations by make and weight of vehicle. Honourable senators will note that the bulk of the registrations are in the first two columns. The first column relates to vehicles weigh-

[Traduction]

**M. Scott:** J'ai l'impression que monsieur Lyons n'a pas tout à fait terminé de lire le dernier paragraphe. Je crois qu'il en est arrivé à la fin de la deuxième phrase.

**M. Lyons:** C'est exact.

Nous avons nettement l'impression que des milliers de petits marchands dans ce pays ont besoin de pouvoir céder leur contrat de crédit-bail à une société qui s'occupe de crédit-bail financier, étant donné qu'ils ne peuvent profiter des déductions pour amortissement...

**Le sénateur Connolly:** Et pourquoi cela?

**M. Lyons:** Parce que leurs opérations portent tout au plus sur cinq, six ou dix véhicules par année. Le parc qu'ils louent ne serait pas suffisamment grand. Ce n'est que lorsque vous avez de deux à trois cents voitures que les déductions pour amortissement commencent à jouer un rôle. Voilà pourquoi nous défendons cet argument. Et ces petits marchands ne veulent donc pas avoir à s'en occuper.

**Le sénateur Connolly:** Pourtant les renseignements dont nous disposons semblent montrer qu'ils le veulent, au contraire.

**M. Scott:** Les marchands qui sont venus témoigner ici sans doute, mais ce sont les plus importants.

**M. Lyons:** Nous offrons des services de crédit-bail depuis 1975, et généralement ce sont les petits marchands qui commencent à faire du crédit-bail qui en ont profité, ceux qui ne veulent pas de ces faux-frais dont je parlais. Il s'agit donc d'un service semblable à celui qui est offert par Ford Motor Credit et General Motors Acceptance Corporation.

**Le sénateur Connolly:** Quel pourcentage des opérations de crédit-bail avez-vous pris en charge?

**M. Lyons:** Le crédit-bail est un domaine si morcelé et il y a tant de gens qui s'y livrent qu'il est difficile d'obtenir des chiffres suffisamment précis pour répondre à votre question. Nous avons l'impression, lorsque nous suivons l'évolution du secteur, que le marché est en expansion. À l'origine, les opérations étaient limitées à des sociétés, mais de plus en plus des petits hommes d'affaire—comme le pharmacien par exemple—ont tendance de plus en plus à louer une automobile plutôt que d'en acheter une.

**Le sénateur Cook:** Et à votre avis, cela s'appliquerait également aux simples citoyens, étant donné les tendances inflationnistes actuelles?

**M. Lyons:** Oui. À ce niveau toutefois, c'est plutôt pour des raisons d'ordre pratique, alors que pour les sociétés plus importantes, la location est préférée pour des raisons de trésorerie ou de situation financière etc.

**Le sénateur Connolly:** Je pense qu'alors c'est une dépense d'exploitation déductible. Je n'y avais pas pensé.

**Le président:** Je suppose que les membres du Comité ont consulté le document distribué au départ et donnant les nouvelles catégories d'immatriculation des camions par type et par poids de véhicule. Sénateurs, vous remarquerez que le gros des immatriculations se trouve dans les deux premières colonnes.



[Text]

ing 6,000 pounds or less, with the second column relating to vehicles weighing from 6,001 pounds to 10,000 pounds. A very substantial volume of the trucking business is done within those poundage limits. Looking at the column relating to vehicles between 14,001 pounds to 16,000 pounds, honourable senators will note that there were only 55 transactions, and 472 transactions for that category weighing from 16,001 to 19,500 pounds. The volume above 16,000 pounds GVW reduces substantially. In fact, I believe Mr. Lyons notes in his memo the volume in percentage terms above 16,000 pounds.

**Mr. Lyons:** It is 12 per cent, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Are there any other questions of Mr. Lyons?

I propose to sent a copy of this document, outlining the new truck registrations to the department. I do not know why it was not at least looked at. It is difficult, in the light of these figures, to justify the figure of 46,000 pounds.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, are you talking about 6,000 pounds or 16,000 pounds?

**The Chairman:** The first column deals with vehicles weighing 6,000 pounds or less, and the second column relates to those weighing from 6,001 to 10,000 pounds.

**Senator Connolly:** But aren't we talking about the difference between 46,000 pounds, on the one hand, and 16,000 or so, on the other?

**The Chairman:** Yes.

**Senator McIlraith:** Doesn't this chart make it fairly obvious that the line causing the uncertainty should be somewhere in the area of the 16,000-pound division?

Doesn't the chart show that?

**The Chairman:** That is right; I think it does.

**Senator McIlraith:** I am not prepared to say exactly what the figure should be, but it is in that area. It is right on the chart itself.

**The Chairman:** I think that is right, Senator McIlraith. Are there any further questions?

**Mr. Scott:** May I ask a question, Mr. Chairman? I think this one last question has to be asked about indirect leasing, so that the committee will have all the options.

Mr. Lyons, if the banks were not permitted to finance a single vehicle lease transaction by this indirect leasing method, how would they provide the funding for a small dealer who wanted to do a lease transaction?

**Mr. Lyons:** If he qualified from a credit point of view, he could establish a line of credit, assign the lease and the title of the vehicle and take it to his bank for funding. The problem with that type of financing or funding means, from a credit point of view, that the dealer controls all the funds. The bank is totally an outside third party. They have to feel they are adequately secured in order to grant the credit line, because

[Traduction]

La première colonne comprend les véhicules de 6,000 livres ou moins, la deuxième colonne va de 6,001 à 10,000 livres. La proportion la plus importante des ventes de poids lourds se fait dans ces deux catégories. Si vous vous reportez à la colonne des véhicules de 14,001 livres à 16,000 livres, vous remarquerez qu'il n'y a que 55 transactions, alors qu'il y en a 472 pour la catégorie comprise entre 16,001 et 19,500 livres. Pour les véhicules au-dessus de 16,000 livres, toutefois, le volume des transactions commence à baisser sérieusement. Je pense d'ailleurs que R. Lyons a noté dans son mémoire les pourcentages à partir de la catégorie des 16,000 livres.

**M. Lyons:** J'ai calculé 12 p. 100, monsieur le président.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions à poser à M. Lyons?

Je propose que l'on envoie une copie de ce document au ministère, avec les catégories nouvelles des camions. Je me demande pourquoi on n'a même pas pris la peine de le consulter. Il est difficile, à la lumière de ces chiffres, de justifier la limite des 46,000 livres.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, parlez-vous des 6,000 ou des 16,000 livres?

**Le président:** La première colonne enregistre les véhicules de 6 000 livres ou moins, et la seconde ceux de 6 000 à 10 000 livres.

**Le sénateur Connolly:** Mais ne sommes-nous pas en train de parler de l'écart entre les 46 000 livres d'une part, et les 16 000 ou autres?

**Le président:** C'est cela.

**Le sénateur McIlraith:** Ce document ne montre-t-il pas avec clarté que la démarcation cause des hésitations et devait se situer aux environs des 16 000 livres?

Le tableau ne le montre-t-il pas avec évidence?

**Le président:** Exactement; c'est également ce que je pense.

**Le sénateur McIlraith:** Je ne suis pas en mesure de dire ce que devrait être ce chiffre, mais certainement c'est de cet ordre. Il suffit de regarder le tableau.

**Le président:** Je suis d'accord avec vous, sénateur. Y a-t-il d'autres questions?

**M. Scott:** Puis-je poser une question, monsieur le président? Je pense que ce sera la dernière question concernant le crédit-bail indirect, afin que le Comité puisse connaître toutes les possibilités.

Monsieur Lyons, si les banques n'avaient pas l'autorisation de financer des contrats de crédit-bail portant sur des véhicules isolés, en utilisant des méthodes de crédit-bail indirect, comment pourraient-elles mettre des fonds à la disposition d'un petit vendeur qui désirerait conclure un contrat de crédit-bail?

**M. Lyons:** S'il s'avère qu'il a du crédit, il pourra obtenir un emprunt, céder le bail et le titre de propriété du véhicule, et s'adresser à sa banque. Le problème que pose ce type de financement, d'un point de vue strict de crédit, c'est que le concessionnaire contrôle la totalité des fonds. La banque est complètement en dehors de l'affaire. Il s'agit donc pour la banque d'une question de garantie justifiant l'octroi d'un

[Text]

they are not dealing directly with the lessee. The lessee makes his payments to the dealer and, in turn, the bank relies totally on the dealer to remit those funds, or portion of them, to them to pay the debt. The type of indirect leasing that I am thinking of here puts the bank directly in touch with the lessee as it relates to his lease instalments. He pays directly to the bank; so they then know when he is delinquent or when he is not. In the other case, you have to do audits and things like that to substantiate your position.

**Senator McIlraith:** And any funds that the lessee pays, the bank knows that it gets them.

**Mr. Lyons:** That is right. It makes it a little easier for the credit granter to offer a credit line to a smaller dealer where you do not really have the asset base to say, "Fine, we can grant him a credit line"—or whatever it might be—"because he has a certain worth." It has a credit connotation as well.

**Senator Connolly:** Could you give us any idea of what percentage of the leasing field is occupied by subsidiaries in Canada of foreign banks?

**Mr. Lyons:** As it relates to motor vehicle financing?

**Senator Connolly:** As it relates to motor vehicle leasing.

**Mr. Lyons:** Those figures could be developed. Most of the foreign banks are concentrated more in the heavy equipment leasing area. They are not really specializing too much in the area of motor vehicles.

**Senator Connolly:** There is nothing to prevent them, even though they are subsidiaries of foreign banks, from becoming the lessor and from getting the capital cost allowance.

**The Chairman:** If they are not a bank.

**Senator Connolly:** They are not a bank.

**Mr. Lyons:** The problem with that type of business is that, from the bank's point of view, the handling costs are much greater on the indirect system than it is on the assigned, because you are dealing with each individual lease, whereas we are merely granting a dealer a line of credit. It is a much less costly way of doing business.

**Senator Cook:** Is it common for a dealer to go to a bank to get wholesale financing for his inventory, or does he get that from the finance companies?

**Mr. Lyons:** It is his choice. All the banks have floor plans or wholesale inventory financing programs, as do the factory finance companies. It is his choice to go to whichever one he chooses, really.

**The Chairman:** Except that the person who wants a car and wants leasing has first to arrange for the car. He has to go to a dealer for that.

**Senator Cook:** I am talking about the dealer's wholesale inventory.

[Traduction]

crédit, étant donné qu'elle ne traite pas directement avec le locataire. Celui-ci fera ses versements au concessionnaire et à son tour la banque doit faire confiance à ce dernier pour les versements successifs. Ce type de crédit-bail indirect auquel je pense ici met donc la banque directement en contact avec le locataire en ce qui concerne les versements échelonnés. En fait, il paye directement à la banque; si bien qu'elle sait si le locataire fait ses versements. Dans l'autre cas, il faut faire des recherches comptables et des vérifications pour pouvoir défendre votre cas.

**Le sénateur McIlraith:** Et toutes les sommes qui sont versées par le locataire sont portées à la connaissance de la banque qui les encaisse.

**M. Lyons:** C'est exact. Ce qui est un peu plus facile pour l'organisme de crédit, qui peut octroyer un crédit à un petit concessionnaire même si l'on est pas absolument certain qu'il ait du répondant. Tout cela est évidemment une opération de crédit.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce que vous pouvez nous donner une idée du rôle joué au Canada par les banques étrangères dans le secteur du crédit-bail?

**M. Lyons:** En ce qui concerne le financement des véhicules-moteur?

**Le sénateur Connolly:** Exactement.

**M. Lyons:** On peut trouver ces chiffres. La plupart des banques étrangères sont surtout actives dans le crédit-bail du matériel lourd. À vrai dire, elles ne sont pas spécialisées dans le crédit-bail des véhicules-moteur.

**Le sénateur Connolly:** Rien ne les empêche, même si ce sont des filiales des banques étrangères, de louer et d'obtenir des déductions pour amortissement.

**Le président:** S'il ne s'agit pas de banques.

**Le sénateur Connolly:** Ce ne sont pas des banques.

**M. Lyons:** Avec ce type de transaction, il y a une question qui se pose; en effet, du point de vue d'une banque, les frais de manutention sont beaucoup plus importants pour le système indirect, car ce sont des opérations individuelles de crédit-bail qui sont prises en considération, alors que nous le faisons qu'ouvrir une ligne de crédit à un concessionnaire. C'est une façon plus économique de faire des affaires.

**Le sénateur Cook:** Les concessionnaires ont-ils l'habitude de rendre visite à leur banque pour obtenir le financement global de leur inventaire ou alors essaient-ils d'obtenir des fonds d'une société-financière?

**M. Lyons:** Libre à eux de choisir. Toutes les banques, comme d'ailleurs les sociétés financières disposent de programmes minimums de financement global des inventaires. Donc, ils ont le choix de s'adresser à qui bon leur semble.

**Le président:** Sauf que la personne qui veut une voiture et qui souhaite se le procurer par crédit-bail doit en premier lieu trouver la voiture en question. Pour cela, il faut qu'elle s'adresse à un concessionnaire.

**Le sénateur Cook:** Moi, je parle de l'inventaire global du concessionnaire.

[Text]

**Mr. Lyons:** The banks now offer those services in a similar fashion to the sales finance companies and the factory finance companies.

**Senator Cook:** Have you any idea who has the bulk of that business?

**Mr. Lyons:** Yes. In the industry in toto, I would say that General Motors Acceptance has the bulk of it—but only insofar as they have the largest group of dealers. I guess they would be followed by the Ford Motor Company, Ford Motor Credit, and then probably by ourselves, the Continental Bank—only insofar as we had a very close association with that industry as IAC. Naturally, since June 4 last year, all the ongoing business we did from that day forward, under our charter was done in the name of the Continental Bank rather than IAC. That is how we, as a bank, probably rank behind the manufacturers. As a bank, we provide wholesale floor planning for something like 700 dealers in Canada. In toto there are just over 4,000 dealers.

**Senators Walker:** Does that omnipotent name “Continental” help you?

**Mr. Lyons:** We like to think it does.

**The Chairman:** Are there any further questions?

Thank you, Mr. Lyons.

Honourable senators, the committee proceedings will now continue *in camera*.

The committee continued, *in camera*.

[Traduction]

**M. Lyons:** Les banques offrent maintenant les mêmes services assortis des mêmes conditions que celles imposées par les différentes sociétés financières.

**Le sénateur Cook:** Avez-vous une idée de ce que représente leur chiffre d'affaires?

**M. Lyons:** Oui, pour tout le secteur, je dirais que la General Motors Acceptance se taille la part du lion—car c'est la General Motors qui a le plus grand nombre de concessionnaires. Je crois qu'après, on trouve la Ford Motor, Ford Motor Credit et ensuite nous, la Banque continentale—seulement dans la mesure où nous travaillons en étroite collaboration avec ce secteur sous le nom d'IAC. De toute évidence, depuis le 4 juin dernier, en vertu de notre charte, toutes les transactions effectuées à partir de cette date ont été faites au nom de la Banque continentale plutôt que de l'IAC. C'est ainsi que, en tant que banque, nous venons après les manufacturiers. Étant une banque, nous nous occupons de la planification globale de quelques 700 concessionnaires au Canada. Au total, il y a un peu plus de 4,000 concessionnaires.

**Le sénateur Walker:** Est-ce que votre nouvelle raison sociale «Continental» vous aide?

**M. Lyons:** Nous croyons que oui.

**Le président:** D'autres questions?

Merci, monsieur Lyons.

Honorables sénateurs, les délibérations continuent à huis clos.

(Le Comité poursuit ses délibérations à huis clos.)









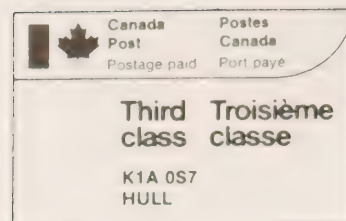












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

---

WITNESS—TÉMOIN

*Canadian Bankers Association*

Mr. D. H. Lyons, Chairman, Ad hoc Committee on Leasing.

*Association des banquiers canadiens:*

M. D. H. Lyons, président, Comité spécial du crédit-bail.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, July 16, 1980

Le mercredi 16 juillet 1980

Issue No. 15

DEPOSITORY

Fascicule n° 15

**Eighth Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-6, "Banks and Banking  
Law Revision Act, 1980".

**Huitième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-6, «Loi de 1980 remaniant la  
législation bancaire».

INTERIM REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT PROVISOIRE DU COMITÉ

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
April 29, 1980.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-6, intituled: "An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the papers and evidence received and taken on the subject in the three preceding sessions be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 avril 1980.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-6, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat; et

Que les témoignages entendus et les documents recueillis sur le sujet au cours des trois sessions précédentes soient déférés au comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JULY 16, 1980  
(20)

## {Text}

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3:10 p.m. to consider the following *in camera*:

The subject-matter of Bill C-6 "Banks and Banking Law Revision Act, 1980".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Beaubien, Connolly, Cook, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) and Walker. (13)

*In Attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. John F. Lewis; Mr. David W. Scott.

Following further discussion and certain revisions being made thereto, it was *resolved* that as soon as the Report of the Committee was translated and in proper form, that the Chairman present it in the Senate.

At 3:40 p.m. the Committee proceeded to the next order of business.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 16 JUILLET 1980  
(20)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 15 h 10 pour étudier:

La teneur du Bill C-6, «Loi de 1980 remaniant la législation bancaire».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Beaubien, Connolly, Cook, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) et Walker. (13)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. John F. Lewis; M. David W. Scott.

Après discussion plus détaillée et après certaines révisions, il est *décidé* que, dès que le rapport provisoire du Comité sera traduit et mis sous une forme appropriée, le président le présente au Sénat.

A 15 h 40, le Comité reprend la suite des travaux inscrits à l'ordre du jour.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

July 16, 1980

Le 16 juillet 1980

REPORT OF THE COMMITTEEINTERIM REPORT ON THE  
SUBJECT-MATTER OF BILL C-6

“AN ACT  
TO REVISE THE BANK ACT,  
TO AMEND THE QUEBEC SAVINGS BANKS ACT  
AND THE BANK OF CANADA ACT, TO ESTABLISH  
THE CANADIAN PAYMENTS ASSOCIATION  
AND TO AMEND OTHER ACTS IN CONSEQUENCE  
THEREOF”

Interim Report on the subject matter of Bill C-6 “An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act, and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof.”

*The Banks and Banking Law Revision Act  
Index to the Report*

## Clause No.

- |    |   |                     |
|----|---|---------------------|
| 1. | General Introduction                                      |                     |
| 2. | Financial Leasing through Subsidiaries                    | 173(1)(j)<br>193(1) |
| 3. | Exemption of Cattle from “Section 88”<br>Security         | 178(6)<br>176(2)    |
| 4. | Limit on Mortgage Lending by Banks                        |                     |
| 5. | Form of Public Review of Application<br>for Incorporation | 12                  |
| 6. | Ownership of Bank Shares by Provincial<br>Governments     | 114(2)              |
| 7. | Miscellaneous Technical Amendments                        |                     |

INTERIM REPORT ON THE STANDING SENATE  
COMMITTEE ON BANKING TRADE AND  
COMMERCE

Relating to the subject matter of Bill C-6 of the First Session, 32nd Parliament, 1980 (and also the predecessor Bill C-14 of the First Session, 31st Parliament and Bills C-15 and C-57 of the Fourth and Third Sessions, Thirtieth Parliament) an Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof.

RAPPORT DU COMITÉRAPPORT PROVISOIRE SUR LE  
BILL C-6 INTITULÉ:

«LOI REMANIAN LA LOI SUR LES BANQUES,  
MODIFIANT LA LOI SUR LES BANQUES D'ÉPARGNE  
DE QUÉBEC ET LA LOI SUR LA BANQUE DU  
CANADA, INSTITUANT L'ASSOCIATION  
CANADIENNE DES PAIEMENTS ET APPORTANT À  
CERTAINES AUTRES LOIS DES MODIFICATIONS  
CORRÉLATIVES»

Rapport provisoire au sujet du Bill C-6 intitulé «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

*Loi de 1980 remaniant la législation bancaire  
Continu du rapport*

## N° d'article

- |    |   |                     |
|----|---|---------------------|
| 1. | Introduction générale   |                     |
| 2. | Crédit-bail financier par l'intermédiaire<br>de filiales                  | 173(1)(j)<br>193(1) |
| 3. | Exemption du bétail de la garantie de<br>«l'article 88»                   | 178(6)              |
| 4. | Limitation du pouvoir des banques de<br>consentir des prêts hypothécaires | 176(2)              |
| 5. | Forme de contrôle public des demandes<br>de constitution de banque        | 12                  |
| 6. | Possession d'actions bancaires par les<br>gouvernements des provinces     | 114(2)              |
| 7. | Modifications diverses d'ordre<br>technique                               |                     |

RAPPORT PROVISOIRE DU COMITÉ SÉNATORIAL  
PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Concernant le Bill C-6 de la première session de la 32<sup>e</sup> Législature, 1980 (et les précédents Bill C-14 de la première session de la 31<sup>e</sup> Législature, Bill C-15 et Bill C-57 des quatrième et troisième session de la 30<sup>e</sup> Législature), intitulé Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.



JULY 17, 1980

Le 17 JUILLET 1980

*General Introduction*

On May 1st, 1980, the Honourable Pierre Bussières on behalf of the Honourable John MacEachen, The Minister of Finance, presented to the House of Commons for first reading Bill C-6, "An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Bank Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof." This Act is cited as the "Bank and Banking Law Revision Act, 1980". On April 29, 1980 the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce was authorized by the Senate to examine and consider the subject matter of Bill C-6 in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

In accordance with the Order of Reference, your Committee gave careful consideration to Bill C-6 and in connection therewith had the benefit of the services and expert assistance of Mr. John F. Lewis, C.A., financial consultant, retired partner of Thorne, Riddell, Chartered Accountants as advisor to the Committee and retained its legal Counsel, Mr. David W. Scott, Q.C. of Scott & Aylen.

In order to provide some background to your Committee's studies of the proposed legislation, it might be simplest to repeat the following resumé from our report on Bill C-14. It will be remembered that the history of this decennial revision of Banking legislation included a White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation which was issued in August, 1976. Your Committee examined that document, heard witnesses, and submitted its report to the Senate in June, 1977. Many of the recommendations of your Committee on that document were implemented in the banking legislation of Bill C-15 of the Fourth Session of Parliament which was introduced by the Honourable Jean Chrétien, Minister of Finance on November 2, 1978.

Your Committee, assisted by the same advisors, John F. Lewis and David W. Scott, studied Bill C-15, heard witnesses and reported to the Senate on March 7, 1979.

In the course of its study on Bill C-15 your Committee held seventeen meetings during which witnesses were heard, and also received and studied a number of briefs from organizations which did not appear before the Committee. Bill C-15 reflected twenty-four amendments proposed by your Committee as a result of its study and recommendations on the White Paper, of which five represented instances where your Committee's opinion did not agree with the White Paper proposals. In approximately five additional instances your Committee's recommendations made in its report on the White Paper were accepted in part.

As part of its study of Bill C-14 your Committee held ten meetings, of which five were devoted to study of the Bill and review of this report. Mr. W. A. Kennett, Inspector General of Banks, together with members of his staff, appeared as witnesses before the Committee at three of the sessions.

In its report on March 8, 1979, on the subject matter of Bill C-15, your committee made forty-two recommendations for

*Introduction générale*

Le 1<sup>er</sup> mai 1980, l'honorable Pierre Bussières a déposé pour première lecture à la Chambre des communes, au nom du ministre des Finances, l'honorable John MacEachen, le Bill C-6 intitulé «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives. Le projet de loi est appelé «Loi de 1980 remaniant la législation bancaire». Le 29 avril 1980, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a été autorisé par le Sénat à étudier le Bill C-6, ainsi que toute question corrélative, avant qu'il ne soit déposé au Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi, votre Comité a procédé à un examen approfondi du Bill C-6; et s'est assuré à cette fin les bons services de M. John F. Lewis, C.A., expert financier et ancien associé de cabinet de comptables agréés Thorne et Riddell, qui a agi à titre de conseiller. Le Comité a également retenu les services de son conseiller juridique, M. David W. Scott, C.R., de la société Scott et Aylen.

Afin d'établir les antécédents de l'étude du projet de loi effectuée par votre comité, il serait peut-être plus simple de reproduire le résumé suivant de notre rapport sur le Bill C-14. On se rappellera que dans le cadre de la révision décennale de la législation bancaire, un livre blanc sur la révision de la législation bancaire canadienne a été publié en août 1976. Votre Comité a étudié ce document, entendu des témoins et déposé son rapport au Sénat en juin 1977. Bon nombre des recommandations de votre Comité à cet égard ont été intégrées au Bill C-15 (quatrième session) que le ministre des Finances, l'honorable Jean Chrétien, a déposé le 2 novembre 1978.

Votre Comité, secondé par les mêmes conseillers, MM. John F. Lewis et David W. Scott, a étudié le Bill C-15, entendu des témoins et déposé son rapport au Sénat le 7 mars 1979.

Pendant son étude de Bill C-15, votre Comité a tenu dix-sept réunions au cours desquelles il a entendu des témoins et reçu et étudié un certain nombre de mémoires provenant d'organisations qui n'ont pas comparu devant lui. Quelque vingt-quatre propositions d'amendement formulées par votre Comité ont été intégrées au Bill C-15 à la suite de son étude et de ses recommandations au sujet du livre blanc. Cinq de ces recommandations étaient différentes des propositions du livre blanc et cinq autres recommandations contenues dans le rapport du Comité sur le livre blanc ont été acceptées en partie.

Dans le cadre de son étude du Bill C-14, votre Comité a tenu dix réunions dont cinq consacrées à l'étude du bill et à l'examen du rapport. M. W. A. Kennett, inspecteur général des banques et des membres de son personnel sont venus témoigner trois fois devant le Comité.

Dans son rapport du 8 mars 1979 au sujet du Bill C-15, votre Comité a formulé quarante-deux propositions d'amende-

amendments to the banking legislation as proposed in that Bill. Of these, approximately twenty-five of your Committee's recommendations have been accepted in full in Bill C-14, approximately ten have been accepted in part, and seven have not been accepted.

In addition, the recommendations with respect to the proposed legislation included approximately ten recommendations for changes in the draft proposed regulations which were issued by the Minister of Finance in conjunction with Bill C-15. Because all of these regulations in their amended form have not been reissued at this date, your Committee does not consider it advisable to comment in detail at this time on the few amended redrafts of the regulations which have been issued so far.

During the course of its study of Bill C-6 your Committee held meetings which were devoted to hearing the following witnesses:

Canadian Bankers' Association  
Federation of Automobile Dealers Associations of Canada  
Association of Canadian Financial Corporations  
Canadian Cattlemen's Association  
Housing & Urban Development Association of Canada  
  
Canadian Council of Churches  
Canadian Automotive Leasing Association  
Trust Companies Association of Canada

### *Summary of Legislation*

Because the process of this decennial revision of the Bank Act has been spread over a period of approximately four years including the publication of a White Paper and separate bills to four sessions of Parliament, it might be of some assistance to summarize for the reader the content of the legislation culminating in Bill C-6.

Bill C-6 contains not only an amended Bank Act and the new Canadian Payments Association Act, but also important amendments to other related Acts, as follows:

- PART I The Bank Act, (pages 1 to 344 of Bill C-6)
- PART II Amendments to the Quebec Savings Banks Act (pages 345 to 414 of Bill C-6)
- PART III Amendments to the Bank of Canada Acts (pages 415 to 421 of Bill C-6)
- PART IV An Act to establish the Canadian Payments Association (pages 422 to 439 of Bill C-6)
- PART V Related and Consequential Amendments to other legislation (pages 440 to 457 of Bill C-6)

It should also be noted that Part I of Bill C-6, being the new Bank Act contains approximately four hundred provisions which are based on equivalent provisions of the Canadian Business Corporations Act.

ment aux dispositions du bill sur la législation bancaire. De ce nombre, vingt-cinq environ ont été acceptées entièrement et intégrées au Bill C-14; quelque 10 autres recommandations ont été acceptés partiellement et sept propositions ont été refusées.

En outre, les recommandations relatives au projet de législation bancaire comportaient environ dix recommandations d'amendement dans le projet de réglementation publié par le ministre des finances relativement au Bill C-15. Comme on n'a pas encore publié le règlement modifié votre Comité ne juge pas efforteur de formuler des commentaires détaillées au sujet des quelques projets de règlements amendés publiés à ce jour.

Dans le cadre de son étude du Bill C-6, votre Comité a tenu des réunions au cours desquelles il a entendu les témoins suivants:

L'Association des banquiers canadiens  
*Federation of Automobile Dealers Associations of Canada*  
Association des compagnies financières canadiennes  
Association canadienne des éleveurs de bétail  
Association canadienne de l'habitation et du développement urbain  
Le Conseil canadien des églises  
Association des locateurs d'automobiles à long terme  
L'Association des compagnies de fiducie du Canada

### *Résumé de la législation*

Comme la révision décennale de la Loi sur les banques s'étend sur une période d'environ quatre ans et comporte la publication d'un livre blanc et le dépôt de projets de loi au cours de quatre sessions, du Parlement, il serait peut-être utile de résumer à l'intention du lecteur le contenu de la législation formulée dans le Bill C-6.

Le Bill C-6 ne comporte pas seulement des modifications à la Loi sur les banques et la création de l'Association canadienne des paiements, mais il apporte aussi des modifications importantes à d'autres lois pertinentes, et notamment:

- PARTIE I Loi sur les banques, (pp. 1 à 344 du Bill C-6)
- PARTIE II Modifications à la Loi sur les banques d'épargne de Québec (pp. 345 à 414 du Bill C-6)
- PARTIE III Modifications à la Loi sur la Banque du Canada (pp. 415 à 421 du Bill C-6)
- PARTIE IV Loi sur l'Association canadienne des paiements (pp. 422 à 439 du Bill C-6)
- PARTIE V Modifications corrélatives à d'autres lois (pp. 440 à 457 du Bill C-6)

Il convient de noter que la Partie I du Bill C-6, qui contient la nouvelle Loi sur les banques, comporte environ 400 articles équivalents aux articles de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.



The main changes contemplated in this decennial review of the banking system might be summarized as follows:

1. Changes and reduction in primary cash reserves required to be provided by Canadian banks;
2. Entry to new banks into the banking system in Canada either by Special Act of Parliament or by Letters Patent;
3. Entry and control of and conditions for the operation in Canada of foreign bank subsidiaries incorporated under the new Bank Act;
4. Further delineation of specific business power of banks;
5. Changes in the corporate structure of banks;
6. Provisions requiring or permitting banks to conduct certain types of undertakings, i.e. leasing, factoring, mortgage lending—through subsidiaries;
7. Establishment by a Special Act of Parliament of the Canadian Payments Association which would include banks and near-banks in the evolving national electronic payments system for clearing and settlement purposes;
8. Amendments to the Quebec Savings Banks Act, the Bank of Canada Act and other related legislation.

In its reports on Bill C-14 and C-15, your Committee summarized in the manner in which these bills, in their various aspects, implemented the White Paper proposals and the extent to which the recommendations of your Committee had been dealt with. This report will not repeat those observations nor deal with many of the new amendments proposed in Bill C-6 which reflect your Committee's recommendations in a general or reasonable manner, nor comment on the many technical and editing changes arising from the recommendations of this Committee and other interested parties.

On June 20th, 1980 the Minister provided the Chairman of the Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs with the text of 10 proposed amendments to Bill C-6. For reasons which are not apparent your Committee was not provided with this material nonetheless copies of the prepared amendments have been secured and, in the interest of practicality, have been reviewed, and, in some cases, commented upon in this Report.

#### *Recommendations of the Committee*

The Committee's main recommendations with respect to Bill C-6 concern the following subjects:

1. Financial leasing through Subsidiaries.
2. Exemption of cattle from "Section 88" Security.
3. Limit on Mortgage Lending by Banks.
4. Form of Public Review of Application for incorporation.

Les principales modifications envisagées dans le cadre de la révision décennale du système bancaire se résument comme suit:

1. Modifications et réduction des réserves de liquidités exigées des banques canadiennes;
2. Accès de nouvelles banques au système bancaire canadien, par loi spéciale du gouvernement ou par lettres patentes;
3. Établissement au Canada, contrôle et conditions de fonctionnement de filiales de banques étrangères constituées en vertu de la nouvelle Loi sur les banques;
4. Délimitation des pouvoirs commerciaux des banques;
5. Modifications au régime constitutif des banques;
6. Dispositions forçant ou autorisant les banques à exercer, par l'intermédiaire de filiales, certaines activités et, notamment le crédit-bail, le factorage, le prêt hypothécaire;
7. Constitution, en vertu d'une loi spéciale du Parlement de l'Association canadienne des paiements composée de banques et de quasi-banques utilisant le système national de paiement électronique à des fins de compensation et de règlement;
8. Modifications à la Loi sur les banques d'épargne de Québec, à la Loi sur la Banque du Canada et à d'autres lois corrélatives.

Dans ses rapports sur les Bills C-14 et C-15, votre Comité a résumé la façon dont ces projets de loi, à divers égards, donnaient suite aux propositions contenues dans le livre blanc et à ses recommandations. Le présent rapport ne reprend pas ces recommandations, ni bon nombre des modifications proposées par le Bill C-6 qui sont, dans l'ensemble, conforme aux recommandations de votre Comité. La présente étude ne commente pas davantage les nombreuses modifications techniques ou formelles résultant des recommandations du Comité et d'autres parties intéressées.

Le 20 juin 1980, le ministre a remis au président du Comité des finances, du commerce et des questions économiques le texte de 10 propositions d'amendement au Bill C-6. Pour des raisons inconnues, votre Comité n'a pas reçu cette documentation; néanmoins, le Comité a pu obtenir des copies des projets d'amendement; par souci d'ordre pratique, il les a étudiés et, dans certains cas, commentés dans le présent rapport.

#### *Recommandations du Comité*

Les principales recommandations du Comité au sujet du Bill C-6 concernent les points suivants:

1. Crédit-bail financier par l'intermédiaire de filiales.
2. Exemption du bétail de la garantie de «l'article 88».
3. Limitation du pouvoir des banques de consentir des prêts hypothécaires.
4. Forme de contrôle public des demandes de constitution de banque.



## 5. Ownership of Bank shares by Provincial Governments.

5. Possession d'actions bancaires par les gouvernements provinciaux.

2. *Financial Leasing of Equipment through Subsidiaries*2. *Le crédit-bail financier pratiqué par l'intermédiaire de filiales*

In the White Paper of August 1976 on Canadian Banking Legislation (Page 30), having reviewed the history of financial leasing, its benefits from the point of view of its function as an alternative to credit, and the tax implications thereof, the government White Paper observed as follows:

Dans son Livre blanc d'août 1976 sur la législation bancaire canadienne (p. 30), après avoir dressé un historique du crédit-bail financier, et énuméré ses avantages comme équivalent livre blanc fonctionnel du crédit avec ses conséquences sur le plan fiscal, le ministre des Finances fait remarquer que:

"Without the possibility of tax sheltering of non-leasing income, leasing will become a closer substitute for term lending and borrowing in the capital market. It becomes therefore a natural activity for banks as they can contribute to the development of this form of lending for the benefit of industry as a whole and in particular for small and medium size businesses. It is now proposed to allow the banks to engage in financial leasing of equipment subject to regulations prescribed by the Governor in Council."

Comme il ne permettra plus de faire échapper à l'impôt les revenus ne provenant pas de la location, le crédit-bail sera une formule plus comparable aux emprunts à terme sur le marché des capitaux. Il deviendra alors une activité normale pour les banques, du fait qu'elles pourront contribuer au développement de cette formule de financement, au profit de l'industrie dans son ensemble et, tout particulièrement, des petites et moyennes entreprises. Il est proposé d'autoriser les banques à faire du crédit-bail financier d'équipement, selon les règles fixées par le Gouverneur en Conseil.

At the time of publication of the White Paper some chartered banks were already, through subsidiaries as authorized by Section 76 of the current Bank Act, in the leasing business. This activity has continued to the present and Bill C-6 carries forward the intention to permit banks to engage in financial leasing of equipment as appears from Clause 173(1)(j) which reads as follows:

A l'époque où le Livre blanc a été publié, certaines banques à charte, par l'intermédiaire de leurs filiales, et conformément à l'article 76 de la Loi sur les banques en vigueur, s'étaient déjà engagées dans des opérations de crédit-bail. La situation est la même aujourd'hui, et comme il ressort de l'alinéa 173(1)(j), le Bill C-6 traduit l'intention du législateur d'autoriser les banques à pratiquer le crédit-bail financier équipement:

(1) "A bank may engage in and carry on such business generally as appertains to the business of banking and without limiting the generality of the foregoing may, . . .

(1) «La banque peut effectuer les opérations qui se rattachent à l'activité bancaire et notamment:

(j) through a subsidiary of the bank and not otherwise, subject to any terms and conditions prescribed by the regulations, engage in financial leasing, and in the course thereof acquire, at the request of a specific lessee for leasing by him, hold and and lease personal property whether or not such property becomes affixed to real property;"

j) sous réserve des modalités prescrites par les règlements et uniquement par l'intermédiaire de ses filiales, effectuer du crédit-bail financier et dans le cadre de ces opérations, aiguërs, détenir et louer des biens meubles, qu'ils aient fixés ou non à des immeubles, en vue de les donner à un locataire déterminé qui lui en fait la demande;»

In addition, and in order to ensure that leases are, so far as is possible the functional equivalent of credit, which was the rationale underlying the proposal in the White Paper, the regulations have provided that the lease must be tied to specific equipment and it must be on a non-operating and full pay-out basis.

En outre, et pour garantir que le crédit-bail financier remplace son rôle d'équivalent fonctionnel du crédit, argument qui justifie la proposition du Livre blanc, le règlement prévoit que la location doit-être rattachée à un matériel précis, sans aucune responsabilité de fonctionnement, de le peut de la banque, et que la rémunération de cette dernière devra provenir exclusivement des loyers.

Your Committee has had occasion, since the issue of the White Paper and through the successive Bills, to study in detail the issue of financial leasing and the suitability of this business power for the activities of chartered banks. Specifically in your Committee's report of the 28th of June 1977 in response to the White Paper under Article VI, the subject of financial leasing was reviewed. The report developed its rationale for approving the concept of banks engaging in financial leasing in the following language:

Depuis la parution du Livre blanc, votre Comité a pu étudier à fond, à l'occasion des bills successifs, la question du crédit-bail financier et tous les éléments qui justifient que l'on autorise les banques à charte à s'y livrer. On peut notamment lire dans votre rapport du 28 juin 1977, en réponse au Livre blanc et à l'article VI, qui traite du crédit-bail financier, les raisons pour lesquelles vous approuvez l'idée de permettre aux banques de pratiquer cette forme de:

"While competition from banks undoubtedly would affect companies in the field at present, commercial realities dictate that financial leasing has become, to a great extent, financial equivalent of credit or term lending and an accepted banking responsibility or service and that banks should be permitted to engage in financial leasing."

Your Committee recommended in response to the White Paper that banks be permitted to enter this field, but recommended that the residual value of leased equipment be limited to 10% as opposed to the 20% proposed in the White Paper. The reasoning here was to ensure that the banks did not become involved in extensive marketing of used equipment at the conclusion of the lease. In addition your Committee recommended that leasing operations be permitted to be conducted through separate wholly owned subsidiaries.

Bill C-15 (Bill C-57 of the previous Session) carried forward the White Paper recommendation and proposed that banks be permitted to engage in financial leasing. At the time of consideration of Bill C-15 the principal issues before your Committee were whether or not the banks ought to be permitted to engage in financial leasing of passenger automobiles and on-road truck vehicles on an individual unit basis or on a fleet basis, and also whether or not the banks ought to be permitted to operate their financial leasing affairs through subsidiary companies.

Again carrying forward the conclusions reached in response to the White Paper, your Committee recommended that banks be permitted to conduct their leasing business through subsidiaries in order to avoid conflicts of interest with other departments of the bank.

Your Committee considered the successor to Bill C-15 being Bill C-14, in its report dated December 5th, 1979. Bill C-14 for the first time introduced the concept by which it would be mandatory for banks to conduct their leasing activities through subsidiaries which was in line with the reasoning developed by your Committee heretofore. Bill C-14 carried forward the other aspects of Bill C-15 and in particular the requirement for 20% residual value.

The present Bill, carried forward in virtually identical terms in both the Bill itself and the regulations, the concepts contained in the Bill C-14. On the other hand, unlike the situation at the time that Bill C-14 was reviewed by your Committee, the Automobile Dealers, the leasing companies, and the banks themselves have become involved in a very rigorous way in appearances before your Committee, designed in the case of the Automobile Dealers and leasing Companies to effect radical changes to the financial leasing provisions of Bill C-6, and in the case of the banks to preserve the Bill in the form in which it appears. Your Committee has heard from the Federation of Automobile Dealers Association, Canadian Automobile Leasing Associations, and from the Canadian Bankers Association, and their respective views on the subject matter of the Legislation have been canvassed in great detail.

«Même si la concurrence des banques doit affecter les autres sociétés qui offrent ce service, les réalités commerciales d'aujourd'hui nous portent à croire que le crédit-bail financier est devenu, dans une large mesure, l'équivalent financier du crédit ou du prêt à terme, en même temps qu'une responsabilité ou un service bancaire reconnu. Les banques devraient donc être autorisées à offrir des services de crédit-bail financier.»

En réponse au Livre blanc, votre Comité a recommandé que les banques soient autorisées à pratiquer le crédit-bail, en limitant toutefois à 10% au lieu de 20% la valeur résiduelle du matériel loué. On a ainsi voulu que les banques ne s'engagent pas dans de vastes opérations de commercialisation de matériel usagé, à l'exclusion d'un bail. Par ailleurs, votre Comité recommande que les opérations de crédit-bail soient assurées par l'intermédiaire de filiales distinctes en propriété exclusive.

Le Bill C-15 (Bill C-57 de la session précédente), reprenant les recommandations du Livre blanc, propose que les banques soient autorisées à pratiquer le crédit-bail financier. Au moment où le Bill C-15 était à l'étude, votre Comité s'est penché plus particulièrement sur la question du crédit-bail financier relatif aux voitures automobiles et aux camions, individuellement ou en parc, et sur la question de savoir si les banques devaient être autorisées à se livrer à cette opération par l'intermédiaire de filiales.

Toujours d'après les conclusions formulées en réponse au Livre blanc, votre Comité a recommandé que les banques soient autorisées à s'engager dans les opérations de crédit-bail par l'intermédiaire de filiales, afin d'éviter des conflits d'intérêt avec d'autres services bancaires.

Dans son rapport du 5 décembre 1979, votre Comité a examiné le successeur du bill C-15, soit le bill C-14. Pour la première fois, on voit apparaître l'idée de l'obligation pour les banques de pratiquer le crédit-bail par l'intermédiaire de filiales, ce qui correspondait au raisonnement tenu par votre Comité. Par ailleurs, le Bill C-14 reprenait d'autres aspects du Bill C-15, notamment en ce qui concerne les 20% de la valeur résiduelle.

Le bill actuel et son règlement reprennent pratiquement les termes du bill C-14, mais avec cette différence que depuis, les concessionnaires automobiles, les compagnies de crédit-bail et les banques elles-mêmes se sont manifestés avec beaucoup d'énergie aux séances de votre Comité, les concessionnaires et les compagnies de crédit-bail voulant effectuer des coupes radicales dans les dispositions du Bill C-6 relatives au crédit-bail financier, et les banques tenant à maintenir le bill dans sa forme actuelle. Votre Comité a pu également entendre les témoignages de la *Federation of Automobile Dealers Association*, des *Canadian Automobile Leasing Associations* et de l'Association canadienne des banquiers, et leurs avis respectifs relativement à ce bill ont été sollicités en détail.



The Canadian Bankers Association, speaking for the banking community, defend the provisions of the present Bill and the entry of banks into financial leasing of automotive vehicles on the basis of the desirability, in the public interest, of fostering competitions with a view to reducing the cost of leased automobiles. The CBA made, inter alia, the following points:

1. Financial leasing is the functional equivalent of credit and therefore it makes good sense that the banks be permitted to engage in this business activity;
2. The presence of the banking community in the financial leasing business will bring the cost of leasing down as was the case when the banks were permitted into the sales finance business;
3. The banks do not intend to enter the automotive merchandising business. Disposal of leased vehicles in the event of default would be no different from that under conditional sales contracts, and arrangements could be made with respect to the disposition of vehicles at the end of the lease which would involve the lessee, and not the bank, in disposing of the vehicle.
4. The banks do not intend to become involved in one-on-one leasing and the limitation on residual value of 20% will, in effect, ensure this result.

As pointed out, extensive submissions against the provisions of Bill C-6 were made by the Automobile Dealers and the leasing companies. Their submissions overlapped somewhat as, while it is clear that the financial leasing companies are not ordinarily engaged in one-on-one leasing, by the same token the Automobile Dealers are engaged to a certain extent in fleet leasing, and thus their submissions can be considered together. Their general complaints were:

(a) that it is a form of conflict of interest for a bank to engage in financial leasing by reason of the fact that the dealers and leasing companies would resort to banks for working capital and operating loans and thus the banks are in possession of the customer lists and other leasing information of these companies and are in a position to compete unfairly;

(b) by reason of the banks ability to attract low cost deposits, they are in a position to quote "unrealistic leasing rates" and eliminate the leasing companies and dealers from the field;

(c) contrary to what is said by the banks, the presence in the field of foreign owned leasing companies is minimal, at best 11% of the companies, at worst 33% of the companies;

(d) the banks will necessarily have to become involved as merchandisers of automobiles because the public will not accept a leasing arrangement under which the lessee is responsible to dispose of the automobile at the end of the term;

L'Association canadienne des banquiers, représentant la Banque de façon générale, est satisfaite du bill dans sa forme actuelle et se déclare en faveur d'une participation des banques au crédit-bail financier portant sur les véhicules automobiles. Elle avance que dans l'intérêt du public, il était souhaitable d'encourager la concurrence afin de faire baisser le prix des automobiles louées. L'ACB a entre autres précisé:

1. Le crédit-bail financier joue le rôle d'un équivalent fonctionnel du crédit et il semble raisonnable d'autoriser les banques à offrir ce service;
2. La participation des banques aux opérations de crédit-bail financier permettra de réduire le coût de ce dernier, comme ce fût le cas lorsque les banques ont eu l'autorisation de financer des opérations de vente;
3. Les banques n'ont pas l'intention de pratiquer le commerce de l'automobile. La cession des véhicules loués, en cas de non-paiement, ne serait pas différente de ce qu'elle serait aux termes d'un contrat de vente conditionnelle et des dispositions pourraient être prises quant au véhicule lui-même à l'expiration d'un contrat de location, où ce serait le locataire et non la banque, qui en aurait la charge.
4. Les banques n'ont pas l'intention de pratiquer la location sur une base individuelle et la limitation de la valeur résiduelle à 20% devrait en fait garantir qu'il en soit ainsi.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, les vendeurs d'automobiles et les sociétés de crédit-bail ont présenté des mémoires importants protestant contre les dispositions du bill C-6. Ces mémoires, d'une certaine manière, donnaient lieu à des redites, étant donné que les compagnies de crédit-bail financier aussi bien que les vendeurs d'automobiles pratiquent d'ordinaire le crédit-bail pour des parcs entiers et leurs mémoires peuvent donc être considérés ensemble. Leurs arguments essentiels contre le Bill C-6 sont les suivants:

a) il y a un certain conflit d'intérêt lorsque les banques pratiquent le crédit-bail financier, étant donné que les vendeurs et les compagnies de crédit-bail auraient de toute façon affaire à elles pour obtenir des fonds de roulement et des emprunts, et que, disposant alors des listes de clientèle de ces sociétés et autres renseignements concernant le crédit-bail elles soient ainsi en mesure d'exercer une concurrence déloyale.

b) étant donné d'autre part que les banques ont accès à des capitaux bon marché sous forme de dépôts, elles peuvent garantir des «tarifs de crédit-bail anormalement avantageux» et ainsi éliminer la concurrence des sociétés de crédit-bail et des vendeurs;

c) contrairement aux déclarations des banques, l'existence de compagnies de crédit-bail sous contrôle étranger est réduite à peu de choses, au mieux à 11% de l'ensemble des compagnies, au pire à 33%;

d) les banques finiront nécessairement par jouer le rôle de vendeurs d'automobiles étant donné que la clientèle n'acceptera pas de passer des contrats de crédit-bail aux termes desquels le locataire est chargé de vendre l'automobile à l'expiration du contrat;



(e) the activity of banks in the United States in the leasing business has, in the view of the dealers and leasing companies, been disruptive and there is said to be a growing movement to prohibit banks from engaging in automobile leasing;

(f) conflict of interest as above described is heightened by the desire of potential lessees to conduct their leasing businesses with their bank upon whom they depend for ordinary lines of credit;

(g) the dealers and leasing companies have no objection to what is incorrectly called "true financial leasing" that is to say where the dealers and leasing companies negotiate the lease and finance the acquisition of the vehicles through a bank, the bank taking the lease as collateral security.

In addition to a general discussion of the pros and cons of the banks being permitted into the leasing field, it became apparent that the leasing companies and the automobile dealers are really seeking to prevent the banks from engaging in the leasing of automobiles and light and medium trucks, whether on an individual one-to-one basis or on a fleet basis. The dealers and leasing companies, in short, desire to prevent the banks from engaging in the leasing business where the subject matter of the lease is a vehicle which would be ordinarily sold from an automobile dealership. The banks while conceding the inappropriateness of their being involved in one-to-one passenger automobile leasing, and while showing a willingness to have some limitation at the lower end of the scale in the amount of on road motor vehicles covered by a fleet lease, otherwise desire to engage fully in the automobile leasing business as contemplated by the provisions of the bill.

In addition to their appearances before your Committee, the Automobile Dealers and the Banks have disclosed to your Committee that they have met on several occasions with a view to negotiating a compromise position in terms of desirable legislation. While these laudable efforts have been unsuccessful, they have served to crystallize with far greater clarity than the submissions themselves, the precise areas of difference as between these competing groups. An analysis of the leasing business is best effected by dividing the basic types of leasing into three, namely individual leases, fleet leases, and indirect forms of leasing.

#### (i) *Individual Vehicle Leasing*

This type of lease contemplates not merely an automobile of the passenger variety, but also trucks. In short any on road vehicle that would ordinarily be sold from a conventional automobile dealership. The position of the banks is that they are willing to be prohibited from engaging in individual leasing of passenger cars entirely. Further, they are willing to limit their involvement in the individual leasing of trucks by providing that they will not become involved in the individual leasing of an on road commercial vehicle unless the vehicle exceeds 16,000 pounds G.V.W. This in effect should prohibit the banks from engaging in the individual leasing of light trucks.

e) la participation des banques aux opérations de crédit-bail financier aux États-Unis a été néfaste aux yeux des vendeurs et des compagnies de crédit-bail, et il semble que la tendance actuelle soit de vouloir interdire aux banques le secteur du crédit-bail automobile;

f) les conflits d'intérêt décrits ci-dessus sont aggravés par le fait que les locataires éventuels préfèrent vouloir s'adresser leur banque habituelle pour tout contrat de crédit-bail;

g) les vendeurs d'automobiles et les compagnies de crédit-bail n'ont rien à redire à cette pratique incorrectement appelée «crédit-bail financier véritable», soit une pratique où les marchands et les compagnies de crédit-bail négocient un contrat et s'adressent à la banque pour le financement des véhicules à l'achat le contrat de crédit-bail servant de garantie.

Outre les arguments qui ont été avancés pour et contre l'entrée des banques dans le secteur du crédit-bail, il semble de plus en plus évident que les compagnies de crédit-bail et les marchands d'automobiles cherchent véritablement à empêcher ces dernières de participer au crédit-bail automobile et au crédit-bail portant sur des camions légers et moyens, qu'il s'agisse de contrats individuels ou de contrats portant sur des parcs entiers. En bref, les uns et les autres veulent empêcher les banques d'intervenir là où l'objet du contrat de crédit-bail est un véhicule qui serait normalement vendu par un concessionnaire automobile. Tout en concédant qu'elles n'ont pas l'intention de s'engager dans des opérations de crédit-bail individuel portant sur des automobiles et tout en se déclarant prêtes à fixer la limite inférieure du nombre des véhicules d'un parc faisant l'objet d'un contrat de crédit-bail, les banques ne désirent pas moins pouvoir participer pleinement à type d'opérations dans le cadre des dispositions du bill.

En dehors des témoignages apportés devant votre Comité, les marchands d'automobiles et les banques ont déclaré s'être rencontrés à plusieurs reprises afin de négocier un compromis quant au projet de loi. Bien que tous ces efforts louables se soient soldés par un échec, ils ont toutefois permis de faire apparaître, beaucoup plus clairement que les mémoires eux-mêmes, les divergences que se forment ces divers groupes en présence. On peut donc donner une analyse plus satisfaisante du crédit-bail financier en divisant les opérations de base en trois: contrats individuels, contrats portant sur les parcs et crédit-bail indirect.

#### (i) *Le crédit-bail portant sur un seul véhicule*

Ce type de contrat ne concerne pas uniquement les voitures particulières, mais également les camions, en bref, tout type de véhicule routier qu'un concessionnaire automobile classique serait amené à vendre. Les banques sont donc disposées à accepter une législation qui leur interdise totalement de pratiquer le crédit-bail portant sur des voitures particulières isolées en outre. En ce qui concerne les poids lourds, elles consentent à ne pas pratiquer de location de véhicule isolé lorsque celui-ci a un poids inférieur à 16 000 livres PNBV. Les banques devraient donc se voir interdire les opérations de crédit-bail sur les camions légers pris individuellement.

The dealers are *ad idem* with the bankers in concluding that the banks ought not to be involved in the direct leasing of passenger cars. On the other hand, by reason of the fact that the 16,000 pounds G.V.W. limitation proposed by the banks for commercial vehicles would permit the banks to engage in individual leasing of certain trucks which would ordinarily be available from an automobile dealership, the dealers would prohibit the banks from engaging in individual leasing where the vehicle is less than 46,000 pounds G.V.W. The evidence establishes that 46,000 G.V.W. is a convenient and firmly established method of describing, in terms of on-road vehicles, trucks with two driven axles, i.e. the tractor trailer variety that is seen carrying heavy loads on the highway. In addition of course, this limitation would not affect the right of the banks to lease industrial equipment for off road use including aircraft etc. and on road vehicles weighing more than 46,000 pounds G.V.W.

### (ii) *Fleet Leasing*

In the area of fleet leasing the banks would be prepared to be prohibited from engaging in fleet leasing where the value of the motor vehicles leased is less than \$100,000 in the case of a single transaction for a specified period of time. In very round numbers if one were dealing with passenger automobiles this would in effect mean that the banks would only be entitled to engage in fleet leasing where there were at least 10 vehicles involved in the lease.

The dealers on the other hand propose that the banks be prohibited from engaging in fleet leasing unless the fleet consists of a minimum of 100 vehicles. In the banks terms this proposed constraint would limit the banks to engaging in fleet leasing where the value of the equipment leased was in the neighbourhood of a million dollars. While the evidence was far from clear it would appear that the dealers here intend that the banks would also be limited in their leasing activities to vehicles exceeding 46,000 lbs. G.V.W. which would mean in effect that they could only engage in fleet leasing for medium and heavy duty trucks.

### (iii) *Indirect leasing*

This was an area of particular confusion in the evidence. While the expression "indirect leasing" was used by both the banks and the automobile dealers and leasing companies, there is good reason to doubt whether or not some of the types of transactions referred to under this head indeed amount to leasing at all. There were basically two types of indirect leasing as follows:

(a) a transaction in which the dealer negotiates a lease with a prospective lessee, and then borrows from the banks the funds required to acquire the vehicles putting up the lease as collateral security for the loan; and

(b) a form of indirect leasing in which an individual dealer negotiates a lease with a customer and subsequent thereto assigns the lease to the bank with full pay-out to the dealer with the bank taking over the lease as lessor.

Le vendeurs de leur côté pensent également que les banques ne devrait pas pouvoir pratiquer le crédit-bail direct portant sur les voitures automobiles. D'autre part, la limite des 16 000 livres acceptées par les banques permettant à celles-ci de signer des contrats de crédit-bail pour des camions qui sont normalement vendus par des concessionnaires, ceux-ci aimeraient porter cette limite des 16,000 livres à 46,000 livres. Or, le chiffre de 46,000 livres PNBV définit un certain type de véhicules routiers, soient des poids lourds à deux accès moteurs, c'est-à-dire du type remorque, que l'on voit sur les routes transportant de lourdes charges. De plus, bien sûr cette limite ne porterait nullement atteinte au droit qu'ont les banques de pratiquer le crédit-bail sur toute forme d'équipement industriel lourd à usage non routier, notamment les aéronefs etc, et également donc les véhicules de plus de 46,000 livres.

### (ii) *La location de parcs*

Les banques sont disposées à se qu'on leur interdise de participer à des opérations de crédit-bail lorsque la valeur des véhicules loués est inférieure à \$100,000 pour une seule transaction et des délais précis. Si l'on traduit cela en nombre d'automobiles, on s'aperçoit qu'il s'agirait d'une opération portant sur au moins 10 véhicules.

Les concessionnaires et marchands proposent d'autre part que les banques ne puissent participer à des opérations de crédit-bail lorsque le contrat porte sur moins de 100 véhicules. En termes financiers, cela signifie que les banques ne pourraient s'engager dans des opérations de crédit-bail que pour une valeur d'au moins un million de dollars. Bien qu'il soit difficile de la prouver il semble que les marchands ont eu ici, l'intention de limiter les opérations de crédit-bail des banques à des véhicules de plus de 46,000 livres, ce qui reviendrait à limiter leurs activités à des camions moyens et lourds.

### (iii) *Crédit-bail indirect*

Les témoignages étaient particulièrement confus à ce sujet. Bien que tant les banques que les concessionnaires automobiles et les sociétés de crédit-bail aient employé l'expression «crédit-bail indirecte», il y a tout lieu de douter que le genre de transaction désigné par ce terme constitue vraiment une transaction désigné par ce terme constitue vraiment une transaction de crédit-bail. Il existe en principe deux genres de crédit-bail indirect qui sont les suivants:

(a) Une transaction par laquelle un concessionnaire négocie un bail avec un preneur éventuel et emprunte ensuite de la banque les fonds requis pour se procurer les véhicules en donnant le bail comme valeur en nantissement pour le prêt;

(b) Une forme de crédit-bail indirect par laquelle un concessionnaire négocie avec un client un bail qu'il cède par la suite à la banque qui le rembourse intégralement au concessionnaire et qui assume ensuite le rôle de bailleur.



It would appear to be clear that the banks and the dealers and leasing companies are in agreement that the first form of indirect leasing above described should continue to be a commercial transaction in which the banks are entitled to engage. Your Committee has considered the legal issue involved and has been advised that the transaction of indirect leasing in which the banks take the lease as collateral security is probably not financial leasing at all. Under the present legislation, and as continued in Bill C-6, the banks are entitled to take all forms of personal property as collateral security for a loan, and where the delivery of the lease is as collateral only, the advice which your Committee has received is that this would not involve the bank in engaging "in financial leasing" as contemplated by the provisions of the Bill.

The second form of indirect leasing outlined above presents greater problems. The dealers take the position that where the banks take an outright assignment from a dealer of the lease, including title to the automobile, they are engaging in a form of one-on-one financial leasing of the type which they have from the beginning conceded was inappropriate for bank related leasing activities. The banks on the other hand take the position that it is imperative that they be permitted to engage in this "assignment" type of lease transaction in order to continue to offer small dealers in more remote areas, who do not engage in commercial vehicle leasing generally, the opportunity to provide to their customers a leased vehicle where their working capital condition would not enable them to carry the lease during its term. The banks take the position that their branch system enables them to provide this service to small dealers who would otherwise not be free to engage in this type of leasing. Unlike the "collateral security" type of indirect leasing your Committee has been advised that the second type of indirect leasing involving an outright assignment of the ownership of the vehicle, and the lease, to the bank clearly would result in the bank engaging in the business of financial leasing because it would be responsible to administer the lease of the vehicle which it now owned.

It is your Committee's view that the outright assignment form of indirect leasing is inconsistent with the banks stated agreement that it ought to stay out of the leasing on a one-to-one basis. It is unclear as to why the small dealer in its leasing requirements could not function under the indirect form of leasing where the banks take as collateral security for the loan of monies necessary to acquire the vehicle, the lease itself.

Attached hereto as Appendix III are proposals by the government described by the Minister of State (Finance) as substantive amendments to Bill C-6. The letter enclosing such package of proposed amendments is addressed to the Chairman of the Commons Standing Committee of Finance, Trade and Economic Affairs for distributing to members of that Committee. Fortunately, a copy of this material was obtained not from the Office of the Minister but as the result of a request made to the Secretary of the Commons Committee by the Chairman of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce which is studying the subject matter of

Il semble évident que les banques, les concessionnaires et les sociétés de crédit-bail conviennent que le premier genre de crédit-bail indirect décrit ci-dessus ne devrait cesser d'être une transaction commerciale dans laquelle les banques ont le droit de s'engager. Après avoir étudié la question sous l'angle juridique, votre Comité a conclu, après consultation, que la transaction de crédit-bail indirect dans laquelle les banques acceptent le bail comme valeur en nantissement ne constitue sans doute pas un crédit-bail financier. En vertu de la loi actuelle et du bill C-6, les banques peuvent accepter tout genre de biens personnels comme valeur en nantissement pour un prêt et lorsque la cession du bail équivaut à une simple valeur en nantissement, votre Comité a conclu, après consultation, que cette transaction ne constituerait pas pour une banque une transaction de «crédit-bail financier» telle que définie dans le projet de loi.

Le second genre de crédit-bail indirect décrit ci-dessus pose de graves problèmes. Les concessionnaires allèguent que lorsque les banques acceptent la cession totale du bail, y compris le titre de propriété de la voiture, elles pratiquent crédit-bail financier à l'unité qui, elles le reconnaissent depuis le début, ne convient pas pour des transactions de crédit-bail bancaire. Les banques de leur côté soutiennent qu'il faut absolument leur permettre de pratiquer ce genre de transaction type cession locative «avec cession de bail» afin qu'elles puissent continuer d'offrir aux petits concessionnaires des régions éloignées, qui d'ordinaire ne s'occupent pas de la location commerciale de voitures, l'occasion de fournir à leurs clients la possibilité de louer une voiture lorsque leur fonds de roulement ne leur permettrait pas de respecter la durée du bail. Les banques soutiennent qu'elles peuvent, par l'intermédiaire de leurs filiales fournir ce service aux petits concessionnaires qui ne pourraient autrement faire ce genre de location. Contrairement à ce qui se passe pour le genre de crédit-bail indirect fondé sur «une valeur en nantissement», votre Comité a conclu, après consultation, qu'en se portant acqureur du titre de propriété de la voiture et du bail, les banques pratiqueraient nettement du crédit-bail financier parce qu'elles seraient tenues administrer le bail de la voiture dont elles seraient propriétaires.

Votre Comité est d'avis donc que la location indirecte sous forme de cession totale constitue le genre de location à l'unité que les banques ont convenu qu'elles ne devraient pas pratiquer. On se demande pourquoi le petit concessionnaire ne serait pas autorisé à se livrer à une forme indirecte de location dans laquelle les banques accepteraient le bail lui-même comme garantie collatérale des sommes prêtées pour acquérir le véhicule.

Vous trouverez ci-joint, à l'Annexe III, des propositions gouvernementales décrites par le ministre d'État aux finances comme des amendements de fond au Bill C-6. La lettre accompagnant ces propositions d'amendements est adressée au Président du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques pour être communiqué aux membres du Comité. Heureusement, un double de ces documents nous est parvenu, non pas du bureau du Ministre, mais grâce à une demande qui a été faite au greffier du Comité de la Chambre par le président du Comité permanent des banques et du commerce qui étudie le Bill C-6 à la demande du Sénat.



Bill C-6 on the instructions of the Senate. Such proposed amendments described as substantive by the Minister were obviously materially important to the Senate Committee in its study of C-6.

One amendment included in this material proposes an amendment to sub-clause 193(1) of C-6 at page 208 of Bill C-6. This amendment proposes that a bank be prevented from having a leasing subsidiary that leases any motor vehicle capable of being licensed for operation on a public highway and having a gross vehicle weight as that expression is defined in the regulations of less than 21 metric tons (46,000 pounds GVW).

In substance this is the form of amendment requested by the automotive dealers and the leasing companies in their submissions to the government and to the Senate and Commons Committees respectively.

Members of the Senate Committee were concerned that the gross vehicle weight of 46,000 pounds might well overstate the volume area for trucks in which the dealers might have competition in volume and this in their submissions appeared to be of major concern to them.

Attached hereto and marked Appendix IV is a statement of new truck registrations by makes and GVW ratings for the year 1979 compiled by R. L. Polk and Co. Ltd., 220 Bartley Drive, Toronto, Ontario. This statement shows the substantial volume of new truck registrations occur in two areas, namely:

- (i) in the area between 6,000 pounds or less GVW rating and
- (ii) in the area between 6,001 pounds and 10,000 pounds GVW rating.

The volume above 10,000 pounds is relatively low in comparison and if competition with the banks is feared, it must surely be in the larger volume areas up to 10,000 pounds GVW. This becomes important when considering the weight provision in the proposed amendments on this point of 46,000 pounds GVW or 21 metric tons. This 46,000 pounds GVW is the weight limitation requested by the dealers and leasing companies to protect their operations against competition from the banks which under the Bill would be entitled to operate in this area. The proposed amendment would exclude the banks from operating in the area below 46,000 pounds as requested by the dealers and the leasing companies.

The language of the proposed amendment uses the words "and having a gross vehicle weight as that expression is defined by the regulations of less than 21 metric tons". Heavy tractor trailer trucks operating on the highway may weigh up to 90,000 pounds GVW and should be eligible for dealing in the business of financial leasing by the banks. However, the words of limitation "having a gross vehicle weight . . . of less

Ces amendements proposés, qui selon le Ministre, portent sur le fond du sujet, ont de toute évidence, été jugés fort importants par le Comité sénatorial lors de l'étude qu'il a faite du Bill C-6.

Un des amendements propose que soit modifié le paragraphe 193(1) du Bill C-6, page 207. Cet amendement propose d'interdire aux banques qu'elles aient une filiale de crédit-bail qui loue tout véhicule moteur que ce soit, susceptible d'être immatriculé pour circuler sur les chemins publics et dont le poids brut, au sens de cette expression dans le règlement, est inférieur à vingt-et-une tonnes métriques (c'est-à-dire 46,000 livres, P.B.V.).

C'est l'essentiel de l'amendement réclamé par les concessionnaires et les sociétés de crédit-bail dans les mémoires qu'ils ont respectivement adressés au gouvernement et aux comités du Sénat et de la Chambre des Communes.

Les membres du Comité sénatorial s'inquiétaient de ce que la limite du poids brut du véhicule, 46,000 livres, puisse dépasser de loi de poids maximal de la catégorie de camions pour lesquels les concessionnaires feraient face à une forte concurrence et, dans leurs mémoires, ils s'en inquiétaient grandement.

Vous trouverez ci-joint, à l'annexe IV, un relevé des nouveaux enregistrements de camions pour l'année 1979, répertoriés selon le fabricant et le poids brut du véhicule. Elle a été compilée par R. L. Polk and Co. Ltd., 220 Bartley Drive à Toronto (Ontario). Ce relevé montre que la part du lion pour ce qui est des nouveaux enregistrements de camions se répartit en deux blocs, à savoir:

- (i) celui des véhicules d'un poids de 6,000 livres ou moins, poids brut du véhicule et
- (ii) celui des véhicules dont le poids se situe entre 6,001 livres et 10,000 livres, poids brut du véhicule.

Le volume des véhicules de 10,000 livres et plus est relativement faible et s'il faut redouter à la concurrence des banques, c'est très certainement dans le domaine des véhicules d'un poids pouvant aller jusqu'à 10,000 livres, poids brut. Ce fait revêt d'autant plus d'importance lorsqu'on étudie les dispositions relatives au poids, contenu dans l'amendement proposé à cet égard pour ce qui est des véhicules de 46,000 livres, poids brut, ou de 21 tonnes métriques. Cette limite de 46,000 livres, poids brut, est celle qu'exigent les vendeurs et les sociétés de crédit-bail pour protéger leur champs d'exploitation contre la concurrence des banques qui, en vertu du projet de loi, pourraient être autorisées à faire des affaires dans ce secteur. L'amendement proposé exclurait les banques des transactions du domaine des véhicules de moins de 46,000 livres, comme le réclament les vendeurs et les sociétés de crédit-bail.

Voici le libellé de l'amendement proposé: «et dans le poids brut, au sens de cette expression dans le règlement, est inférieur à 21 tonnes métriques». Un gros camion-remorque, empruntant l'autoroute, peut peser jusqu'à 90,000 livres, poids brut, et doit pouvoir bénéficier du crédit-bail consenti par les banques. Toutefois, la limite ainsi formulée «et dans le poids brut . . . est inférieur à 21 tonnes métriques» demanderait que

than 21 metric tons" would require the tractor to be weighed separately from the trailer fully loaded and would, therefore, exclude the banks from operating in this area of financial leasing. To correct this mistake in the application of the words of limitation, there should be added after the words "having a gross vehicle weight" the following: "or a gross combination weight." A tractor is not designed for the direct carriage of goods. It supplies the motor power.

The dealers and leasing companies admitted before the Senate Committee and in their written submission that they preferred to compete with the foreign companies operating in the business of leasing rather than the banks. It would appear that the reason for this attitude is the possibility of the banks being able to establish lower competitive rates. This presents a problem of public interest in removing or lessening competition at the request and for the benefit of a section engaged in carrying on the business of financial leasing.

Circumstances might justify attaching in a proper place conditions or limitations or guidelines for the operation of such a business by particular groups even by the banks. It is difficult, however, to understand the exclusion or virtual exclusion without evidence of the banks as to the extent of the proposed operations by the banks in the field and the extent to which this field is served by the dealers and leasing companies. On the basis of new truck registrations attached is Appendix IV. The substantial competitive area would appear to be up to 10,000 pounds. It is difficult in these circumstances to understand why a virtual exclusion limitation of 46,000 pounds is provided and in that area the banks are excluded from carrying on the business of financial leasing.

#### Recommendation

Your committee recommends that the proposed language of Sub-Clause 1 of Clause 193 be rejected in favour of an amendment to prohibit a bank from having a leasing subsidiary that leases any motor vehicle on a one-to-one basis except motor vehicles having a gross vehicle weight or, in the case of tractor trailer combinations, a gross combination weight, of at least 16,000 lbs. GVW; and further prohibits such leasing subsidiary from fleet leasing of vehicles except where the value of the motor vehicle lease is \$250,000 or more in a single transaction, or the quantity of vehicles leased is at least 25 in number.

### 3. Exemption of Cattle from "Section 88" Security

Your Committee heard evidence from the Canadian Cattlemen's Association on the 27th of May 1980. The representatives of this body gave evidence to the effect that the provisions of Clause 178(6) of Bill C-6 would serve to exclude from a "Section 88" form of assignment in favour of a Bank certain perishable products of agricultural as therein defined. The evidence was to the effect that the present Bill does not extend this protection to livestock and that serious damage has occurred in the past and is likely to occur in the future to livestock producers who have delivered livestock to a slaughterhouse but have not received payment therefor in circum-

le camion de tête soit pesé séparément de la remorque chargée, et les banques se trouveraient ainsi exclues de l'exploitation de ce domaine du crédit-bail. Pour corriger cette erreur dans l'application de l'expression limitative, il faudrait ajouter après l'expression «et dont le poids brut» ce qui suit: «ou dont le poids brut combiné». Un tracteur n'est pas conçu pour le transport direct des marchandises. Il assure simplement la puissance motrice.

Les vendeurs et sociétés de crédit-bail ont reconnu devant le Comité sénatorial et dans leur mémoire écrit, qu'ils préfèrent livrer concurrence à des sociétés étrangères œuvrant dans le domaine du crédit-bail plutôt qu'aux banques. Il semblerait que cette attitude s'explique par le fait que les banques seraient en mesure d'offrir des taux inférieurs. C'est un problème d'intérêt public que d'avoir à supprimer ou à réduire la concurrence à la demande et au profit d'un groupe s'occupant de crédit-bail.

Les circonstances peuvent justifier l'ajout de conditions ou de limitations ou de directions à l'exploitation de ce type d'entreprises par des groupes données ou par les banques. Il est toutefois difficile de comprendre une exclusion réelle ou potentielle sans demander le témoignage des banques sur l'ampleur qu'elles entendent prendre dans le domaine et l'ampleur qu'ont déjà acquis les concessionnaires et les sociétés de crédit-bail dans ces affaires. L'Annexe IV porte sur les nouveaux enregistrements de camions. Le grand domaine de concurrence serait celui des véhicules allant jusqu'à 10,000 livres. Il est difficile dans ces circonstances de comprendre pourquoi une limite d'exclusion de 46,000 est prévue, et dans ce domaine il est interdit aux banques de consentir du crédit-bail.

#### Recommendation

Votre Comité recommande que soit rejeté le libellé proposé du paragraphe 193(1) et que soit adoptée une modification visant à empêcher une banque de créer une filiale crédit-bail qui louerait à l'unité tout véhicule motorisé sauf les ayant un poids brut, et dans le cas des trains routiers, un poids brut combiné, du plus de véhicules motorisés 16,000 livres et en outre, à empêcher une telle filiale de louer des parcs de véhicules sauf lorsque la valeur d'un seul bail de location de ces véhicules s'élève à plus de \$250,000 ou que le nombre de véhicules loués est d'au moins vingt-cinq.

### 3. Exclusion du bétail dans les valeurs mobilières visées à l'article 88

Votre Comité a entendu des témoignages de l'Association canadienne des éleveurs de bétail le 27 mai 1980. Les représentants de cette association ont affirmé que les dispositions du paragraphe 178(6) du bill C-6 serviraient à exclure d'une forme de cession en faveur d'une banque visée à l'article 88 certains produits agricoles périssables définis au paragraphe 178 (6). Ils ont allégué que l'actuel projet de loi n'assure pas cette protection à l'endroit du bétail et que de graves préjudices ont été et seront causés aux producteurs de bétail qui font des livraisons à un abattoir sans en recevoir paiement; vu la cession en faveur de la banque, visée à l'article 88, l'exploitant



stances in which pursuant to the terms of a "Section 88" assignment favouring the bank, the operator of the slaughterhouse pledges the cattle before payment is made.

In effect packers enter into "Section 88" types of financing arrangements with the banks in order to fund the acquisition of their inventory of cattle and obtain operating money for processing cattle and since the delivery of the cattle with payment subsequent is a form of extension of credit, the producer has in effect deprived himself of his own security without payment having been made. Where bankruptcy of the packer results the producer ranks after the Bank or other secured creditors and often receives no payment for his cattle.

Your Committee considered the question of whether or not the protection which Cattlemen obviously require in this area is protection which ought to be provided for in banking legislation. The Livestock and Livestock Products Act R.S.C. 1970, Chapter 18, might well be a more appropriate vehicle for extending protection to producers in this area. This legislation provides for the establishment of marketing schemes for livestock which contemplates ensuring that the producer is not deprived of both his livestock and the remuneration to which he is entitled therefor. Amendments to the Livestock and Livestock Products Act of Ontario in the form of Bill 26, assented to on the 1st of May 1980, illustrate that there are schemes in place in one or more provinces intended to have the same effect. Thus under the provisions of Section 4 of the amending Act in Ontario, livestock dealers are subject to regulations as to the manner of payment for livestock purchased from producers. The existence of legislation of both the Parliament of Canada, and of Provincial Legislatures in this field raises some question as to the constitutional position which it is unnecessary for your Committee, in view of its conclusions to deal with. It is sufficient to observe that if protection in the form of legislation such as the Livestock and Livestock Products legislation is required, it is unlikely to be forthcoming in all 10 Provinces simultaneously and thus if justification can be found for providing some limited form of protection in the Bank Act, such form of protection becomes desirable.

Suggestions for change proposed by the Cattlemen's Association contemplate expanding the definition of priority items under Clause 178 to include all products of agriculture. This would have the effect of including livestock. To protect the cattlemen it is not necessary that such a broad coverage be given for other than the cattlemen. Your Committee has received no evidence of the need for protection of such breadth and extending the protection to all products of agriculture is thus unreasonable and unnecessary.

In his proposed amendments to Clause 178(6)(b), tabled in June 1980, the Minister accepts the suggestion of the Canadian Cattlemen's Association and extends the priority position to the claims under this Section of all growers and producers of products of agriculture. In addition it provides for increases in the dollar amount used in the multiplier in the formula to calculate the maximum priority claim as set out in Clause 178(6)(b)(ii)(iii) from \$100.00 to \$400.00. This latter proposal, which was also recommended by the Canadian Cattle-

de l'abattoir, engage donc du bétail avant que paiement ait été fait.

En fait, les conditionneurs concluent avec les banques des types d'accords financiers visés à l'article 88 pour pouvoir acheter le bétail et conditionner la viande; mais comme la livraison du bétail moyennant paiement subséquent est une forme de crédit, le producteur se départit en fait de sa propre garantie sans que aucun paiement ne lui ait été fait. Si le conditionneur fait faillite, le producteur se classe derrière la banque ou les autres créanciers garantis et souvent ne reçoit aucun paiement pour son bétail.

Votre Comité a examiné la question de savoir si la protection que; de toute évidence, les éleveurs de bétail exigent à cet égard devrait être prévue dans la législation bancaire. La Loi sur les animaux de ferme et leurs produits (S.R.C. 1970, (chapitre 18) conviendrait peut-être mieux. Elle prévoit la création de programmes de commercialisation du bétail qui assureraient que le producteur n'est pas privé de son bétail et de la rémunération à laquelle il a droit. Les modifications apportées à la loi dite *Livestock and Livestock Products Act* (loi ontarienne sur les animaux de ferme et leurs produits) par le bill 26, adopté le 1<sup>er</sup> mai 1980, montrent qu'il existe dans une ou plusieurs provinces des programmes qui ont le même effet. Ainsi, aux termes de l'article 4 de la nouvelle loi ontarienne, les marchands de bétail sont assujettis à un règlement quant au mode de paiement du bétail acheté aux producteurs. L'existence de lois tant fédérales que provinciales dans ce domaine soulève des questions d'ordre constitutionnel que, vu ses conclusions, votre Comité n'a pas à examiner. Disons simplement que si une protection par une loi comme la Loi sur les animaux de ferme et leurs produits est nécessaire, il est peu probable que les dix provinces l'offrent en même temps. Et si l'on peut justifier le recours à la Loi sur les banques pour assurer une certaine forme de protection, celle-ci devient souhaitable.

Les propositions de modification faites par l'Association des éleveurs de bétail visent à élargir à tous les produits agricoles la préférence accordée par l'article 178. Évidemment, le bétail se trouverait ainsi englobé, mais pour protéger les éleveurs de bétail, il n'est pas nécessaire de viser tous les produits agricoles. Votre Comité n'a entendu aucun témoignage sur la nécessité d'une protection aussi vaste; protéger tous les produits agricoles est donc déraisonnable et inutile.

Dans ses propositions de modification de l'alinéa 178(6)b), déposées en juin 1980, le Ministre reconnaît la proposition de l'Association canadienne des éleveurs de bétail et accorde préférence aux créances de tous les cultivateurs et producteurs de produits agricoles. En outre, il propose de modifier la formule du calcul de la créance privilégiée maximale établie au sous-alinéa 178(6)b) (ii) de façon à multiplier par 400 et non par 100. Cette dernière proposition, également faite par l'Association canadienne des éleveurs de bétail, aurait pour



mens' Association, would have the effect of increasing the monetary limit of the priority position to the level of approximately \$250,000 based on the existing index number of farm prices of agricultural products for Canada published by Statistics Canada. This amendment as well is in line with that sought by the Cattlemen. It is worth noting in passing that in earlier reports (See page 46 Report on Bill C-15 March 7, 1979) your Committee has recommended a form of indexing of the upper limit dollar value of the priority amount under section 178(6) and this proposal has not been taken up in the Minister's most recent proposed amendments.

Your Committee has reviewed this matter in some detail and has come to the conclusion that it is desirable both that the definition of priority products be expanded in such a manner as to include cattle, and also that the upper limit of priority claims be increased to take into account contemporary realities.

1. Your committee recommends that Clause 178(6)(b) of the bill be amended so as to extend the priority outlined in subparagraph (II) afforded to dairy products to include cattle;

2. Your committee further recommends that Clause 178(6)(b)(ii) be amended so as to alter the multiplier from \$100.00 to \$400.00 as outlined:

3. Your committee further recommends that consideration be given to amending the Livestock and Livestock Products Act, R.S.C. 1970, Chapter 18, in such a manner as will produce effective protection for cattlemen who are producers of cattle in respect of payment for cattle sold.

#### 4. *Limit on Mortgage Lending by Banks*

Section 75(4)(a) of the present Bank Act limits a bank's portfolio of residential mortgages, excluding NHA guaranteed mortgages to ten per cent of the total bank's deposit liabilities payable in Canadian currency and its outstanding bank debentures. Bill C-6 maintains the same limit of ten per cent.

The White Paper on Banking Legislation proposed that the 10 per cent limit be removed, and this was given effect to in Bill C-15. However, Bill C-14 reverted back to the 10 per cent limit for banks, while specifically permitting banks to conduct mortgage lending through a subsidiary mortgage loan corporation without any apparent limit in the Bank Act on the amount of such indirect residential mortgage lending. However, it is required that such bank residential mortgage loan corporation be incorporated under The Loan Companies Act (Federal) or, if an existing corporation, that it has been continued under, and is subject to, the provisions of that Act. These provisions of Bill C-14 have been carried through into Bill C-6.

Your Committee recommended in its report on Bill C-15 that the limit be raised from 10 per cent to 15 per cent.

In view of the representations made by witnesses before this Committee, including the Trust Companies Association of Canada and the Association of Canadian Financial Corpora-

tion, the effect of increasing the limit of the preference to approximately \$250,000, sur la base de l'indice existant des prix à la ferme des produits agricoles pour le Canada, publié par Statistique Canada. Il est à noter que dans des rapports antérieurs (voir page 46 du rapport sur le bill C-15 du 7 mars 1979), votre Comité a recommandé une forme d'indexation de la limite supérieure de la préférence visée au paragraphe 178(6) et que cette recommandation n'a pas été soulevée par le Ministre dans ses dernières propositions de modification.

Votre Comité a examiné cette question de façon passablement détaillée et en est venu à la conclusion qu'il est souhaitable non seulement que la préférence soit également accordée à l'endroit du bétail, mais aussi que la limite supérieure des créances soit augmentée compte tenu des réalités actuelles.

1. Votre Comité recommande que l'alinéa 178(6)b) du projet de loi soit modifié de façon à accorder préférence non seulement aux produits laitiers, mais aussi au bétail;

2. Votre Comité recommande en outre que le sous-alinéa 178(6)b)(ii) soit modifié de façon à porter le multiplicateur de 100 à 400;

3. Votre Comité recommande enfin que soit examinée la question de la modification de la loi sur les animaux de ferme et leurs produits (S.R.C. 1970, chapitre 18) de façon à assurer une protection efficace aux éleveurs et aux autres producteurs de bétail en ce qui concerne le paiement de leurs livraisons.

#### 4. *Plafonds hypothécaires des banques*

L'alinéa 75(4a) de l'actuelle Loi sur les banques actuelles limite les avoirs en hypothèques résidentielles d'une banque, à l'exclusion des prêts hypothécaires garantis par la LNH, à dix pour cent de son passif-dépôts payable en monnaie canadienne et de ses débetures en circulation. Le bill C-6 maintient ce plafond.

Le Livre blanc sur la législation bancaire recommandait de supprimer cette limite, ce qui fut accompli par le bill C-15. Cependant, le bill C-14 réinstaura cette limite, tout en autorisant les banques à octroyer des crédits hypothécaires par le biais d'une filiale constituant une société de prêt hypothécaire, sans que la Loi sur les banques ne limite, semble-t-il, le montant de ces prêts hypothécaires résidentiels indirects. Cependant, les sociétés de prêts hypothécaires résidentiels, filiales d'une banque doivent être constituées en vertu de la Loi sur les compagnies de prêt (fédérale) ou, s'il s'agit d'une société qui existe déjà, elle doit poursuivre ses opérations en conformité des dispositions de cette loi, et y être assujettie. Ces dispositions du Bill C-14 ont été reprises dans le Bill C-6.

Dans son rapport sur le bill C-15, votre Comité avait recommandé que la limite passe de dix à quinze pour cent.

Compte tenu des observations des témoins qui ont comparu devant ce Comité, dont l'Association des compagnies de fiducie du Canada et l'Association des compagnies financières

tions, your Committee considers it appropriate to refer again to the study prepared by the Economic Council in 1976—“Efficiency and Regulation”, to which reference was made in your Committee's Report on Bill C-15.

“At the end of 1974, the banks as a group had used half the capacity permitted them under the constraint. Individual banks have used these mortgage lending powers in different ways and to different degrees. Some have channeled their mortgage lending through subsidiary mortgage loan companies, so that only a fraction of their mortgage holdings show up on their balance sheets. Others are considerably closer to the mortgage ceiling than the banking system as a whole. At the end of 1974, three banks were within two percentage points of their current mortgage ceilings. Thus, while a fairly large unused capacity for mortgage lending exists among banks as a whole, the present ceiling may force certain banks to curtail the rate at which they acquire mortgages and may soon restrict them from further mortgage lending, *unless they are prepared to establish a mortgage-holding company*. The volume of mortgages held by deposit institutions more than doubled over the period from 1967 to the end of 1974. While the chartered banks' share of the mortgage market rose from 3.7 to 11.3 per cent over this period the combined share of the trust and loan companies and of the credit unions also rose from 24.6 per cent in 1967 to 35.6 per cent by the end of 1974. Data on the rates of return earned by major trust and loan companies during this time suggest that, while the average margin between the return earned on assets and the interest paid on borrowing narrowed over the period, the rate of return on the equity of trust and mortgage loan companies increased as the result of increased debt/equity ratios. From this evidence, we do not believe that the entry of chartered banks jeopardized the viability of other institutions in the mortgage market. On the contrary, entry of the banks eased the problem of financing the unprecedented growth in demand for mortgage credit.”

In its hearings on Bill C-6, concern was expressed by the representatives of the Trust Companies Association of Canada that unless some limitation is applied to mortgage loan companies and other bank subsidiaries, the chartered bank limitation will be meaningless and ineffective in maintaining any semblance of competitive balance in the marketplace.

To place the competitive focus in its proper context, it is worth examining the annual growth of Trust Companies' share of the market. Schedules I and II, Appendix A show that residential mortgage loans (including NHA mortgages) held by banks increased from \$8,039 million or 12.89% of the market at December 31, 1975 to \$18,900 million or 15.9% at December 31, 1979. This is a growth rate of 135% in four years. In the same period, the outstanding residential mortgages held by the trust companies grew from \$10,542 million or 16.9% of the market at December 31, 1975 to \$25,000 million or 21.1% of the market at December 31, 1979. This is a growth rate of 137% in the same four years.

canadiennes, votre Comité estime utile de rappeler à nouveau l'étude faite en 1976 par le Conseil économique, intitulée «Efficacité et réglementation», qu'il avait déjà citée dans son rapport sur le bill C-15.

«à la fin de 1974 les banques avaient utilisé la moitié de la marge qui leur était disponible aux termes de la loi. L'utilisation de ce pouvoir de prêt hypothécaire a varié considérablement d'une banque à l'autre. Certaines ont confié l'octroi de crédits hypothécaires à des filiales, de sorte que seule une faible partie de leurs avoirs hypothécaires figure sur leur bilan. D'autres se sont rapprochées beaucoup plus du plafond; à la fin de 1974, par exemple, trois banques se situaient à moins de deux points de pourcentage de leur plafond. Même si, dans l'ensemble, il reste une marge de manœuvre relativement importante, le plafond pourra obliger certaines banques à ralentir le rythme d'acquisition d'hypothèques, ou même à s'abstenir totalement d'accorder de nouveaux prêts, à moins qu'elles ne décident de créer une filiale à cette fin expresse. Or, de 1967 à la fin de 1974, le volume des hypothèques détenues par l'ensemble des institutions de dépôts a plus que doublé. La part des banques a bien augmenté de 3.7 à 11.3 p. 100, mais celle des sociétés fiduciaires et hypothécaires et des coopératives de crédit s'est accrue de 24.6 à 35.6 p. 100. Les données sur le rendement des principales sociétés de fiducie et de prêts au cours de cette période montrent que l'écart moyen entre le rendement de l'actif et l'intérêt payé sur les emprunts a diminué, alors que le rendement du capital-actions de ces sociétés a augmenté par suite de la hausse du coefficient d'endettement. Nous ne croyons donc pas que la présence des banques sur le marché hypothécaire ait compromis la viabilité des autres institutions financières, mais qu'au contraire, en accédant à ce marché, les banques ont atténué le problème associé au financement d'une croissance sans précédent de la demande de crédit hypothécaire.»

Au cours des auditions relatives au bill C-6, les porte-parole de l'Association des compagnies de fiducie du Canada ont dit craindre que sans l'application d'une certaine limite aux sociétés de prêt hypothécaire ainsi qu'à d'autres filiales de banque, la limite imposée aux banques à charte sera inutile et ne réussira pas à maintenir le moindre équilibre entre les concurrents qui se disputent le marché.

Pour situer la compétitivité dans la perspective voulue, il est bon d'examiner la croissance annuelle de la part du marché des prêts qui reviennent aux compagnies fiduciaires. Les Annexes I et II, de l'Appendice A indiquent que les prêts hypothécaires (y compris les hypothèques garanties aux termes de la LNH), détenus par les banques sont passés de \$8,039, soit 12.89% du marché au 31 décembre 1975, à \$18,900 soit 15.9% au 31 décembre 1979. Cela représente un taux de croissance de 135% en quatre ans. Pendant la même période, les hypothèques résidentielles en cours, détenues par les compagnies fiduciaires sont passées de \$10,542, soit 16.9% du marché au 31 décembre 1975 à \$25,000, soit 21.1% du marché



A study of the other figures on Schedules I and II show that the Trust Companies have increased their share of the total residential mortgage market every year since 1967; this was accomplished in spite of an increase in a substantial share of the market by Credit Unions and Pension Funds, etc.

In Schedule I, the mortgage loans by bank affiliates are included with those of Loan Companies. Further, it should be pointed out that NHA mortgages are included in these statistics and are not broken out separately. It appears doubtful that the concerns of the Trust Companies Association of Canada that they might not be in a position to maintain a competitive position in the market do not appear to be borne out by the information and statistics presented to your Committee.

In its hearings on Bill C-6, concern was expressed by representatives of the Trust Companies Association of Canada that, unless some limitation is extended to include the residential mortgage loans by banks' affiliates, the 10 per cent limit applicable to banks would be meaningless. When the Association appeared before your Committee on June 17, 1980 the President stated that their industry, in 1979, "had the capacity to find an additional two billion dollars of mortgage loans." However, even taking this capacity into account, it is apparent that if the 10 per cent limitation were extended to bank subsidiaries, the banks would, on a combined basis, be in excess of 12 per cent of Canadian deposits and debentures. This would effectively eliminate the banks and affiliates from approving additional residential mortgages. In 1979, the banks and their affiliates approved \$6.7 billion in residential mortgages. It is obvious from the above that if the combined residential mortgage lending by banks and their affiliates had been frozen, there would have been a short-fall of \$4.7 billion dollars even taking into account the Trust Companies unused capacity of \$2 billion.

Your Committee believes that some limitation through the Bank Act as to the amount of conventional residential mortgage lending which a bank should be permitted to do through its mortgage loan subsidiary is desirable. However, in view of the necessity of maintaining the strong position of the bank affiliates to provide the mortgage funds to meet the requirements of the demand which would have otherwise resulted in a serious short-fall, your Committee is of the opinion that any controls must be flexible enough not to disrupt the market place.

au 31 décembre 1979, accusant ainsi un taux de croissance de 137% pendant la même période.

Les autres chiffres des Annexes I et II indiquent que par rapport à la totalité du marché des hypothèques résidentielles, les compagnies fiduciaires en détiennent une proportion qui augmente chaque année depuis 1967 cela malgré le fait que les caisses de crédit et de retraite se soient emparées d'une part accrue du marché.

A l'Annexe I, les prêts hypothécaires consentis par les filiales de banque sont compris avec ceux des compagnies de prêts. Il faut aussi souligner que les hypothèques accordées aux termes de la LNH sont incluses dans ces données et qu'elles ne sont donc pas présentées séparément. Les craintes de l'Association des compagnies de fiducie du Canada, selon lesquelles ce secteur pourrait ne pas être en mesure de maintenir une position concurrentielle sur le marché ne semblent justifiées ni par les informations ni par les données présentées à votre Comité.

Lors des auditions sur le bill C-6, les porte-parole de cette Association avaient dit craindre que la limite de 10% visant les banques n'ait aucune valeur si certaines restrictions n'étaient aussi étendues aux prêts hypothécaires résidentiels consentis par leurs filiales. Lorsque l'association avait comparu devant votre Comité le 17 juin 1980, son président avait déclaré qu'en 1979 ce secteur pouvait encore trouver deux milliards de dollars de prêts hypothécaires. Cependant, même en tenant compte de cette capacité, on voit bien que si la limite de 10% était étendue aux filiales de banques ces dernières dépasseraient au total de 12% l'ensemble des dépôts et débentures en monnaie canadienne. On réussirait ainsi effectivement à empêcher les banques et leurs filiales d'accorder de nouvelles hypothèques résidentielles. En 1979, elles en ont approuvé pour \$6,7 milliards. D'après ce qui précède il est évident que si l'on gelait les prêts hypothécaires résidentiels consentis à la fois par les banques et par leurs filiales, il y aurait un déficit de \$4.7 milliards, même en tenant compte de la capacité inutilisée de \$2 milliards des compagnies fiduciaires.

Votre Comité estime souhaitable que la Loi sur les banques prévoit une certaine limite quant au volume de prêts hypothécaires résidentiels ordinaires qu'une banque est autorisée à accorder par l'intermédiaire de ses filiales constituées en société de prêt hypothécaire. Cependant, celles-ci devant se maintenir en position de force afin de fournir des crédits hypothécaires de façons à répondre à la demande, car sinon il en résulterait une forte chute des taux d'intérêt, votre Comité estime que les contrôles doivent être suffisamment souples pour ne pas perturber le marché.

Étant donné la place importante qu'occupent actuellement sur le marché les filiales de banque constituées en sociétés de prêt hypothécaire et régies par l'article 76 de la Loi actuelle sur les banques, votre Comité estime que, s'il y a lieu d'envisager un certain plafond, il est indispensable de considérer d'une certaine façon comme un droit acquis de toutes les banques quant aux prêts hypothécaires en cours.



As at march 21, 1980, the aggregate limit on conventional residential mortgage lending by banks was limited to \$12,553 million based on 10 per cent of total Canadian dollar deposits and debentures of \$125,529, million (source: Bank of Canada Review, May, 1980). The amount of conventional residential mortgage lending by all banks aggregated \$8,354 million. In addition, based on information supplied by the Canadian Bankers' Association, there was lending secured by residential property of approximately \$2 billion which would be included within the 10 per cent limit. It would appear therefore that as at March 31, 1980, the aggregate lending by banks, excluding affiliates, had only reached approximately 83 per cent of their limit.

On the other side of the coin, outstanding conventional residential mortgage lending by bank affiliates amounted to \$5,146 million at March 31, 1980, which is 4.1 per cent of the banks' total Canadian \$ deposits and debentures. The combined aggregate qualifying loans by banks and their affiliates amounted to 12.76 per cent of the aggregate of banks total qualifying liabilities.

Your Committee recommends that amendment be made to Bill C-6 in this area. Based on its consideration of this situation your Committee is of the opinion that, in addition to maintaining the 10 per cent limit on a bank's direct lending, a separate limit of 15 per cent of the bank's Canadian \$ deposits and debentures be introduced, on the amount of conventional residential mortgage outstanding in a banks' mortgage loan subsidiary.

Your Committee has carefully considered a number of alternatives for imposing some realistic control over the development of the bank subsidiary's mortgage portfolio in such a manner as to avoid eliminating the subsidiary from residential mortgage lending entirely due to its pre-existing level of activity. A form of grandfathering of the subsidiary's existing residential mortgage loans was analysed but rejected as being potentially inequitable as between various banks in addition to being impractical. To meet the dual requirements of insuring the availability of residential mortgage funds while at the same time preventing the limit of 10% imposed on the banks themselves from being entirely circumvented, your Committee has settled upon the 15% limit for bank subsidiary's as being a practical and workable solution.

In order to maintain equilibrium in the market place, your Committee also suggests that the increase in residential mortgage loans by a bank's mortgage loan subsidiary be phased in over a four-year period, similar to the 1967 phase-in of the present 10 per cent limit for banks under subsection 75(4)(b) of the present Bank Act.

## Recommendations

Your Committee recommends:

1. That Bill C-6 be amended to provide:

(a) That in addition to the limit on a bank's direct conventional residential mortgage lending to 10 per cent

Au 21 mars 1980, la limite totale des prêts hypothécaires résidentiels ordinaires détenus par les banques était fixée à \$12,553 millions, soit 10% du total des dépôts et des débentures en monnaie canadienne s'élevant à \$125,529 millions (source: Revue de la Banque du Canada, mai 1980). Le montant des prêts hypothécaires résidentiels ordinaires de toutes les banques s'élevaient à \$8,354 millions. En outre, d'après les renseignements fournis par l'Association des banquiers canadiens, les prêts garantis par des biens immobiliers s'élevaient à environ \$2 milliards qui seraient inclus dans le plafond de 10%. Par conséquent, au 31 mars 1980, les prêts consentis par les banques, à l'exclusion de leurs filiales, n'avaient atteint qu'environ 83% de leur limite.

D'autre part, les prêts hypothécaires résidentiels ordinaires en cours consentis par les filiales de banque s'élevaient à \$5,146 millions au 31 mars 1980, ce qui correspond à 4.1% du total des dépôts et débentures en monnaie canadienne des banques. Le total des prêts admissibles consentis par les banques et par leurs filiales atteignait 12.76% du total de l'ensemble de tous les passifs statutaires des banques.

Votre Comité a étudié attentivement d'autres moyens d'imposer un contrôle réaliste sur l'expansion du portefeuille hypothécaire d'une filiale d'une banque sans toutefois éliminer entièrement les filiales du secteur des prêts hypothécaires en raison du niveau d'activité qu'elles avaient avant. Il a analysé une forme de protection des droits acquis des filiales en matière de prêts hypothécaires résidentiels, mais a rejeté cette solution puisqu'elle risquait de désavantager certaines banques et qu'elle était peu pratique. Afin de répondre à la double exigence d'assurer la disponibilité d'hypothécaires résidentiels tout en empêchant que le plafond de 10% imposé aux banques elles-mêmes ne soit contourné, votre Comité a décidé qu'il serait plus pratique et plus faisable d'imposer une limite de 15% aux filiales de banque.

Pour maintenir l'équilibre du marché, votre Comité recommande aussi que l'accroissement du volume des prêts hypothécaires résidentiels consentis par une filiale bancaire constituée en société de prêt hypothécaire soit échelonné sur quatre ans, tout comme l'actuelle limite des 10% visant les banques a été progressivement instaurée en 1967, laquelle est prévue à l'alinéa 75(4)b) de la Loi sur les banques présentement en vigueur.

## Recommandations

Votre Comité recommande:

1. Que le bill C-6 soit modifié de façon à:

(a) Limiter à 10% des dépôts et débentures en monnaie canadienne des banques le montant des prêts hypothécai-

of a bank's canadian currency deposits and debentures as provided in sub-section 2 of section 176 of Bill C-6, the amount of residential mortgage loans from indirect lending by banks mortgage loan subsidiaries (which is set up by sub-sections 1 and 6 of section 193 as being 80% of the principal amount of all mortgages owned by the subsidiary) also be limited to 15% of the banks canadian currency deposits and debentures.

(b) That such 15 per cent limit for a bank's mortgage loan subsidiary be phased in over a four year period.

### 5. *Form of Public Review of Application for Incorporation*

In your Committee's report in the predecessor Bill C-14, extensive recommendations were made with respect to the desirability of a public form of review of applications by way of Letters Patent for incorporation of new banks. These recommendations which contemplated inter alia, the Inspector General as the reviewing agency, represented the culmination of an indepth study by your Committee of the desirability of public review of Letters Patent for incorporation of new banks which started with your Committee's study of the White Paper. In its review of the White Paper and each successive Bill, your Committee, notwithstanding a pronounced lack of response from the Government, became more convinced of the importance of ensuring that the chartered banking system in this country be safeguarded by public scrutiny of applications for incorporation of new banks, in appropriate circumstances, particularly in the light of the anticipated influx of applicants in the form of subsidiaries of foreign banking corporations.

It is unnecessary to review in detail the stance taken in the case of each successive Bill, and the White Paper. Suffice to say that in response to the most recent Bill in its report of December 5th, 1979, your Committee recommended that there be a form of public review of applications for incorporation in the form of a public hearing "where responsible, legitimately interested members of the public seek a hearing..." It recommended a qualified form of ministerial discretion with respect to the selection of occasions where a public hearing is dictated. Further, your Committee's recommendations included provisions as to the form of hearing, its scope, particularly with respect to foreign bank subsidiaries, the jurisdiction of the Inspector General in exercising the delegated authority of the Minister to conduct such a public hearing as well as appeals and a form of licensing review.

Bill C-6 at first reading in April 1980, made no provisions for such a public review of applications for incorporation.

In June of 1980 the Minister of State (Finance), tabled amendments in the Commons Committee to the Bill including a proposed amended Clause 12 to provide for a modified form of such a public review. Clause 12, Page 18, in Bill C-6 requires publication of a notice of intent to make application

res résidentiels indirectement octroyés par les banques et leurs filiales constituées en sociétés de prêt hypothécaires (défini aux paragraphes 1 et 6 de l'article 193 comme représentant 80% de l'ensemble de toutes les créances hypothécaires détenues par la filiale) indépendamment de la limite visant les prêts hypothécaires résidentiels ordinaires directement consentis par une banque et correspondant à 10% de ses dépôts et débentures en monnaie canadienne, conformément au paragraphe 176(2) du Bill C-6.

(b) Échelonner sur quatre ans le plafond de 15% visant une filiale de banque constituée en société de prêt hypothécaire.

### 5. *Examen public des demandes de constitution*

Dans le rapport du Comité sur le projet de loi antérieur C-14, des recommandations importantes ont été faites sur l'opportunité d'effectuer un certain type d'examen public des demandes présentées par lettres patentes pour constituer de nouvelles banques. Ces recommandations prévoyant, entre autres choses, que l'inspecteur général des banques soit chargé de l'examen public, faisaient suite à une étude en profondeur par votre comité sur ce sujet lorsqu'il procédait à l'étude du Livre blanc. En étudiant le Livre blanc et les projets de loi successifs, le Comité, nonobstant les rares réactions du gouvernement, s'est graduellement convaincu qu'il fallait veiller à la protection des banques à charte dans ce pays par l'examen public des demandes de constitution surtout étant donné le nombre important de demandes de créations prévu, de succursales de banques étrangères.

Il est inutile d'étudier en détail la position prise dans chaque projet de loi successif et dans le Livre blanc. Qu'il suffise de dire qu'en réponse au dernier projet de loi en date, le Comité, dans son rapport du 5 décembre 1979 recommande d'effectuer un certain type d'examen public des demandes de constitution par le truchement d'audiences publiques «ou les membres du public responsables et légitimement intéressés pourront demander que soient tenues des audiences...» Le rapport recommande, sous certaines réserves, que le ministre fasse appel à ses pouvoirs discrétionnaires pour juger de l'opportunité des audiences publiques. En outre, les recommandations du Comité précisent les modalités des audiences, leur portée, notamment pour les succursales des banques étrangères, la compétence de l'inspecteur général agissant au nom du ministre ainsi que les appels, et un certain type de permis.

Lors de la première lecture du projet de loi C-6 en avril 1980, on remarque qu'il n'existe aucune disposition prévoyant la tenue d'un examen pour les demandes de constitution.

En juin 1980, le ministre d'État (Finances) a déposé des modifications devant le Comité de la Chambre des communes tendant à modifier le projet de loi, notamment l'article 12, prévoyant une forme modifiée d'examen public. L'article 12 page 18 du projet de loi C-6 exige la publication d'un avis



for incorporation of a new bank, and the amendment of June 1980 insofar as it relates to public review provides as follows:

“(2) Where any person objects to the issuance of Letters Patent incorporating a bank, he may, within 30 days of the date of the last publication in the *Canada Gazette* of the notice referred to in sub-section (1) relating to the proposed incorporation, submit his objection in writing to the Inspector.

(3) Where the Inspector has received an objection pursuant to the sub-section (2), he shall so advise the Minister, and, if the application for the issuance of the Letters Patent to which the objection relates has been received by the Minister, the Inspector shall,

(a) where he is satisfied in his discretion that it is necessary and in the public interest that a public inquiry be made into the objection as it relates to the application, make such a public inquiry; and

(b) upon completion of the inquiry report his findings thereon to the Minister.”

It will be seen therefore that the basic concept recommended by your Committee has been accepted in this proposal. It is true that the circumstances under which a hearing will be held are not precisely the same, nor is there the detail in terms of how the hearing will be conducted and the scope of the Inspector General's jurisdiction as was outlined in the report of the Senate Committee on Bill C-14. Nonetheless, your Committee regards this proposed amendment as something of a breakthrough in this important area and is accordingly prepared to recommend its adoption.

#### Recommendation

Your Committee recommends that the provision for a public review of applications for incorporation of a bank upon the exercise of the discretion of the inspector general of banks and in circumstances in which a notice of objection to the issuance of letters patent incorporating a bank has been received, be approved.

#### 6. Ownership of Banks Shares by Provincial Governments

As was the case under the predecessor Bill C-14, the present Bill contemplates that the existing prohibition against Governments owning capital stock in chartered banks be removed and that Provincial Governments be allowed to hold and vote capital stock of chartered banks up to 25% of the shares of a new bank with such shareholdings being reduced to 10% within 10 years. This concept was included in the White Paper and the succeeding Bills which followed it. Your Committee has been consistent in its opposition to this proposal and has received no information since its hearing in response to Bill C-14 which would serve to alter its conclusion. In its report upon the subject matter of Bill C-14, your Committee observed as follows at page 15:

d'intention pour présenter une demande de constitution d'une nouvelle banque, et les modifications de juin 1980, relatives à l'examen public prévoient les mesures suivantes:

«(2) Toute personne qui s'oppose à la délivrance de lettres patentes constituant une banque, peut, dans les 30 jours de la dernière publication de la *Gazette du Canada*, de l'avis visé au paragraphe 1 et relatif au projet de constitution de banques, présenter son opposition par écrit à l'inspecteur.

(3) L'inspecteur saisi d'une opposition visée au paragraphe (2) en informe le ministre; si celui-ci a déjà reçu la demande de délivrance de lettres patentes à laquelle se rapporte l'opposition, l'inspecteur doit:

(a) faire une enquête publique sur l'opposition afférente à la demande, s'il estime que l'enquête s'impose et répond à l'intérêt public, cette question étant laissée à son appréciation;

(b) présenter, après la tenue de l'enquête ses conclusions au Ministre.»

On voit donc, en conséquence, que le concept de base recommandé par votre Comité a été accepté. Il est vrai que les circonstances qui justifient les audiences ne sont pas précisément les mêmes, c'est aussi le cas des modalités de tenue des audiences et de l'étendue des compétences de l'inspecteur général brièvement décrites dans le rapport du Comité du Sénat sur le projet de loi C-14. Néanmoins, votre Comité considère ce projet de modification comme un premier pas important dans ce domaine en est disposé à en recommander l'adoption.

#### Recommandation

Le comité recommande que soit approuvée la disposition prévoyant l'examen public des demandes de constitution d'une banque soit laissée à la discrétion de l'inspecteur général des banques et que cet examen ait lieu si un avis d'opposition à la délivrance des lettres patentes constituant une banque a été déposé.

#### 6. Détention d'actions bancaires par les gouvernements provinciaux

Comme c'était le cas avec le projet de loi C-14 précédent, le projet de loi actuel préconise de lever l'interdiction qui est faite aux gouvernements provinciaux de détenir des actions dans des banques à charte et de permettre aux gouvernements provinciaux de détenir des actions donnant droit de vote jusqu'à concurrence de 25% de l'ensemble du capital-action d'une nouvelle banque à condition de ramener le pourcentage à 10% après dix ans. Cette proposition figurait au Livre blanc et les projets de loi qui ont suivi l'ont repris. Le Comité n'a pas changé d'avis et reste opposé à cette proposition et depuis les audiences sur le projet de loi C-14, il n'a reçu aucun renseignement susceptible de la faire changer d'avis. Dans son rapport sur le projet de loi C-14, le Comité, page 15, fait l'observation suivante:



"The ownership of significant interests by Provincial Governments in chartered banks is not in the public interest because interests varying from 25% to 10% might well give Provincial Governments effective control of the bank and would bring conventional banking objectives into conflict with the political interests of major substantial Government shareholders."

Notwithstanding repeated inclusion therefore of permissive provisions in succeeding Bills with respect to the ownership of shares by Provincial Governments in Chartered banks your Committee remains opposed to this concept.

#### Recommendation

Your Committee recommends that the provisions of Bill C-6 that contemplate the ownership of capital stock of chartered Banks by Provincial Governments be deleted.

#### 7. Miscellaneous Technical Amendments

In the full text of Bill C-6 technical and non-substantive changes to the predecessor Bill and the Bank Act have been proposed. Your Committee has caused these changes to be analyzed and has no recommendations to make in connection therewith.

Your Committee has not addressed itself to the Minister's proposed amendments of June 1980, other than those specifically dealt with in this report.

#### Conclusion

Your Committee wishes to express its appreciation for the services rendered in the Review of the Bill by Messrs. John F. Lewis, C.A. and David W. Scott, Q.C.

Your Committee has examined and considered the subject matter of Bill C-6 in accordance with its terms of reference and, except as noted above, has no comment to make on the Bill.

Respectfully submitted,

SALTER A. HAYDEN,  
*Chairman.*

«La prise de participation des gouvernements provinciaux dans le capital-action des banques à charte n'est pas d'intérêt public car cette prise de participation pouvait aller de 25 à 10% pourrait permettre aux gouvernements provinciaux de prendre le contrôle des banques ce qui aurait pour effet de créer un conflit entre les objectifs bancaires traditionnels et les intérêts politiques des principaux actionnaires publics».

Nonobstant l'inclusion répétée de dispositions larges dans les projets de loi ultérieurs touchant la prise de participation par les gouvernements provinciaux du capital-action de banques à charte, le Comité reste opposé à cette idée.

#### Recommandation

Le Comité recommande que la disposition figurant au projet de loi C-6 et préconisant la prise de participation par des gouvernements provinciaux dans le capital-action de banques à charte soit supprimée.

#### 7. Modifications diverses d'ordre technique

Le texte intégral du Bill C-6 contient des propositions de modifications techniques et de fond au bill précédent et à la Loi sur les banques. Votre Comité a demandé que ces modifications soient analysées, mais n'a aucune recommandation à formuler à leur sujet.

Votre Comité n'a pas étudié les projets de modifications présentés par le Ministre en juin 1980, sauf ceux dont il est question dans ce rapport.

#### Conclusion

Votre Comité désire remercier MM. John F. Lewis, C.A. et Davis W. Scott, C.R., pour les services qu'ils lui ont rendus pendant l'examen du Bill.

Votre Comité a étudié le contenu du Bill C-6 en conformité de son mandat et, exception faite des commentaires ci-dessus mentionnés, n'a aucune remarque à faire au sujet du Bill.

Respectueusement soumis,

*Le président,*  
SALTER A. HAYDEN.

SCHEDULE I

**RESIDENTIAL MORTGAGE LOANS OUTSTANDING**  
**(LENDING INSTITUTIONS, GOVERNMENT, CORPORATE LENDERS & PART OF PERSONAL**  
**SECTOR)**  
(\$ Millions)

Annual Basis

Year Ending Dec. 31	Chartered Banks	Life Companies	Loan Companies	Trust Companies	Other Companies	Governments & Government Agencies	Corporate Lenders	Credit Unions	Pension Funds, Est- ates, Trusts & Agency Funds of Trust Co.'s	TOTAL
1967	840	6,636	2,073	2,414	319	5,006	1,989	1,060	2,690	23,027
1968	1,057	7,107	2,235	2,727	335	5,732	2,068	1,105	2,909	25,275
1969	1,324	7,490	2,508	3,264	343	6,400	1,980	1,202	3,418	27,929
1970	1,481	7,723	2,868	3,829	382	7,221	2,052	1,353	3,736	30,645
1971	2,338	7,880	3,152	4,480	400	8,183	2,079	1,660	3,937	34,109
1972	3,508	8,145	3,749	5,462	387	8,865	2,186	2,391	4,182	38,875
1973	4,713	8,768	4,753	7,194	438	9,500	2,416	3,360	4,941	46,083
1974	6,307	9,569	5,509	8,846	506	10,300	2,098	4,175	6,312	53,622
1975	8,039	10,364	6,560	10,542	581	11,100	2,518	5,205	7,462	62,371
1976	9,385	11,409	7,548	13,170	695	12,073	3,026	6,821	9,504	72,878
1977	12,089	12,916	7,707	16,938	909	12,868	2,741	9,167	11,055	86,390
1978	15,569	14,117	8,297	20,479	1,094	13,129	3,287	11,653	14,352	101,977
1979	18,900	15,700	9,400	25,000	1,252	13,106	3,545	14,400	17,252	118,555

Source: Calculated from Canadian Housing Statistics (85)

SCHEDULE II

**RESIDENTIAL MORTGAGE LOANS OUTSTANDING**  
**(LENDING INSTITUTIONS, GOVERNMENT, CORPORATE LENDERS & PART OF PERSONAL**  
**SECTOR)**  
% Breakdown

Annual Basis

Year Ending Dec. 31	Chartered Banks'	Life Companies	Loan Companies	Trust Companies	Other Companies	Governments & Government Agencies	Corporate Lenders	Credit Unions	Pension Funds, Est- ates, Trusts & Agency Funds of Trust Co.'s	TOTAL
1967	3.65	28.82	3.00	10.48	1.39	21.74	8.64	4.60	11.68	100.00
1968	4.18	28.12	8.84	10.79	1.33	22.68	8.18	4.37	11.51	100.00
1969	4.74	26.82	8.98	11.69	1.23	22.92	7.09	4.30	12.24	100.00
1970	4.83	25.20	9.36	12.49	1.25	23.56	6.70	4.42	12.19	100.00
1971	6.85	23.10	9.24	13.13	1.17	23.99	6.10	4.87	11.54	100.00
1972	9.02	20.95	9.64	14.05	1.00	22.80	5.62	6.15	10.76	100.00
1973	10.23	19.03	10.31	15.61	.95	20.61	5.24	7.29	10.72	100.00
1974	11.76	17.85	10.27	16.50	.94	19.21	3.91	7.79	11.77	100.00
1975	12.89	16.62	10.52	16.90	.93	17.80	4.04	8.35	11.96	100.00
1976	12.9	15.8	10.2	18.1	1.1	16.6	3.0	9.4	13.0	100.00
1977	14.0	15.0	8.9	19.6	1.1	14.9	3.2	10.6	12.8	100.00
1978	15.3	13.8	8.1	20.1	1.1	12.9	3.2	11.4	14.1	100.00
1979	15.9	13.2	7.9	21.1	1.1	11.1	3.0	12.1	14.6	100.00

Source: Calculated from Canadian Housing Statistics (78)

## ANNEXE I

**PRÊTS HYPOTHÉCAIRES RÉSIDENTIELS NON REMBOURSÉS**  
**INSTITUTIONS PRÊTEUSES, GOUVERNEMENT, SOCIÉTÉS DE PRÊT ET CERTAINS PRÊTEURS**  
**PRIVÉS**  
(en million de \$) Par année

Exercice clos au 31 déc.	Banques à Charte	Assurance vie	Compagnies de prêt	Compagnies fiduciaires	Autre	Gouvernement et organismes d'État	Sociétés de prêts	Caisses populaires	Fonds de pensions, Successions, Frais fiduciaires des compagnies fiduciaires	TOTAL
1967	840	6,636	2,073	2,414	319	5,006	1,989	1,060	2,690	23,027
1968	1,057	7,107	2,235	2,727	335	5,732	2,068	1,105	2,909	25,275
1969	1,324	7,490	2,508	3,264	343	6,400	1,980	1,202	3,418	27,929
1970	1,481	7,723	2,868	3,829	382	7,221	2,052	1,353	3,736	30,645
1971	2,338	7,880	3,152	4,480	400	8,183	2,079	1,660	3,937	34,109
1972	3,508	8,145	3,749	5,462	387	8,865	2,186	2,391	4,182	38,875
1973	4,713	8,768	4,753	7,194	438	9,500	2,416	3,360	4,941	46,083
1974	6,307	9,569	5,509	8,846	506	10,300	2,098	4,175	6,312	53,622
1975	8,039	10,364	6,560	10,542	581	11,100	2,518	5,205	7,462	62,371
1976	9,385	11,409	7,548	13,170	695	12,073	3,026	6,821	9,504	72,878
1977	12,089	12,916	7,707	16,938	909	12,868	2,741	9,167	11,055	86,390
1978	15,569	14,117	8,297	20,479	1,094	13,129	3,287	11,653	14,352	101,977
1979	18,900	15,700	9,400	25,000	1,252	13,106	3,545	14,400	17,252	118,555

Source: Statistiques du logement au Canada (85)

## ANNEXE II

**PRÊTS HYPOTHÉCAIRES RÉSIDENTIELS NON REMBOURSÉS**  
**INSTITUTIONS PRÊTEUSES, GOUVERNEMENT, SOCIÉTÉS DE PRÊT ET CERTAINS PRÊTEURS**  
**PRIVÉS**  
Ventilation Par année

Exercice clos au 31 déc.	Banques et Charte	Assurance vie	Compagnies de prêts	Compagnies fiduciaires	Autre	Gouvernement et organismes d'État	Sociétés de prêts	Caisses populaires	Fonds de pensions, Successions, Frais fiduciaires des compagnies fiduciaires	TOTAL
1967	3.65	28.82	3.00	10.48	1.39	21.74	8.64	4.60	11.68	100.00
1968	4.18	28.12	8.84	10.79	1.33	22.68	8.18	4.37	11.51	100.00
1969	4.74	26.82	8.98	11.69	1.23	22.92	7.09	4.30	12.24	100.00
1970	4.83	25.20	9.36	12.49	1.25	23.56	6.70	4.42	12.19	100.00
1971	6.85	23.10	9.24	13.13	1.17	23.99	6.10	4.87	11.54	100.00
1972	9.02	20.95	9.64	14.05	1.00	22.80	5.62	6.15	10.76	100.00
1973	10.23	19.03	10.31	15.61	.95	20.61	5.24	7.29	10.72	100.00
1974	11.76	17.85	10.27	16.50	.94	19.21	3.91	7.79	11.77	100.00
1975	12.89	16.62	10.52	16.90	.93	17.80	4.04	8.35	11.96	100.00
1976	12.9	15.8	10.2	18.1	1.1	16.6	3.0	9.4	13.0	100.00
1977	14.0	15.0	8.9	19.6	1.1	14.9	3.2	10.6	12.8	100.00
1978	15.3	13.8	8.1	20.1	1.1	12.9	3.2	11.4	14.1	100.00
1979	15.9	13.2	7.9	21.1	1.1	11.1	3.0	12.1	14.6	100.00

Source: Statistiques du logement au Canada (78)



## APPENDIX "III"

20 June 1980

The Honourable Bud Cullen, P.C., M.P.,  
Chairman,  
Standing Committee on Finance, Trade and  
Economic Affairs,  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Cullen:

Please find attached the government's proposals for substantive amendments to Bill C-6—The Banks and Banking Law Revision Act, 1980. By these amendments we believe we have resolved the most pressing concerns of Committee members. We hope that it will now be possible for the Committee to approve quickly this important and long delayed legislation.

I would ask you to circulate this material including this letter to all members of the Committee as soon as possible.

The package of proposed amendments consists of the following:

1. *Clause 12—page 18*

This amendment provides for the possibility of a public enquiry at the discretion of the Inspector General of Banks in connection with the chartering of banks by letters patent. It follows closely the proposal of Mr. Marcel Lambert with technical changes suggested by the Department of Justice.

2. *Subclause 174(5)—page 170*

This amendment establishes for the first time in the Bank Act the right of the individual to prepay a consumer loan.

3. *Clause 174—page 173*

This amendment is consequential on the previous one and delays its effect for six months after the coming into force of this section to give the banks time to inform their branches and, if necessary, prepare new forms and advertising material.

4. *Subclause 178(6)—page 187*

This amendment extends a priority position to the claims under this section of all growers and producers of products of agriculture and increases the dollar amount used in the formula to calculate maximum prior claim from "one hundred dollars" to "four hundred dollars".

5. *Subclause 178(7)—page 188*

This is a consequential amendment arising out of the previous amendment.

6. *Subclause 193(1) page 208*

This amendment prevents a bank from having a leasing subsidiary that leases any motor vehicle capable of being

## APPENDICE «III»

Le 26 juin 1980

L'honorable Bud Cullen, député, C.P.,  
Président,  
Comité permanent des finances, du commerce et  
des questions économiques,  
Chambre des communes,  
OTTAWA (Ontario).

Cher collègue,

Veuillez trouver ci-joint les propositions du gouvernement concernant les principaux amendements au Bill C-6 (Loi de 1980 remaniant la législation bancaire). Ces amendements, à notre avis, permettent de résoudre les préoccupations les plus pressantes des membres du Comité. Nous espérons qu'il sera maintenant possible au Comité d'approuver rapidement cette législation importante et longuement différée.

Je vous demanderais de transmettre ces documents, y compris la présente lettre, à tous les membres du Comité aussitôt que possible.

L'ensemble des amendements proposés se compose des éléments suivants:

1. *Disposition 12—page 18*

Cet amendement prévoit la possibilité d'une enquête publique, effectuée à la discrétion de l'inspecteur général des banques, relativement à l'octroi de la charte des banques par lettres patentes. Il correspond étroitement à la proposition de M. Marcel Lambert et des modifications d'ordre technique suggérées par le ministère de la Justice.

2. *Paragraphe 174(5)—page 170*

Cet amendement établit pour la première fois dans la Loi sur les banques le droit des particuliers de payer d'avance un prêt à la consommation.

3. *Article 174—page 173*

Cet amendement découle du précédent et retarde son effet de six mois après l'entrée en vigueur du présent article afin de donner aux banques le temps d'informer leurs succursales et, s'il y a lieu, de préparer de nouveaux formulaires et du matériel publicitaire.

4. *Paragraphe 178(6)—page 187*

Cet amendement accorde une position prioritaire aux créances, dans le cadre de cet article, de tous les cultivateurs et producteurs de produits agricoles et augmente le produit, exprimé en dollars, utilisé dans la formule pour calculer la créance maximale prioritaire, de «100 dollars à 400 dollars».

5. *Paragraphe 178(7)—page 188*

Cet amendement corrélatif découle du précédent.

6. *Paragraphe 193(1)—page 208*

Cet amendement empêche une banque d'avoir une filiale de crédit-bail qui loue tout véhicule à moteur pouvant être

licensed for operation on a public highway and weighing less than twenty-one metric tons.

7. *Subclause 202(8)—page 223*

This amendment allows the Minister to make regulations prohibiting or limiting any charge or penalty referred to in the section, prescribing the method of calculating the amount of rebate of the cost of borrowing and prohibiting the use of any other method.

It is the Minister's intention to introduce regulations that would prohibit penalties for consumer loans except mortgage loans. It is also his intention to notify the banks that the use of the Rule of 78's will be prohibited in two years. This will give the banks time to institute computer systems to enable them to phase out entirely the use of the Rule of 78's.

8. *Subclauses 303(2) and (3)—pages 305 and 306*

It has been brought to our attention that these clauses have been drafted so stringently that Canadian corporations might be caught inadvertently by them. Three problems have arisen in these subclause that the amendments seek to correct. First, it is the intention of the Bill in this and other sections that a bank should not own more than 10 per cent of the voting rights attached to shares of another corporation (unless permitted by law). The drafting in this section assumes that each voting share has one vote. This is not always the case and consequently the subclauses have been redrafted to reflect the intent. Second, subsection 303(2) in defining a "corporation associated with a foreign bank" associates a foreign bank and any corporation in which that bank owns more than ten per cent of any class of shares of the corporation. This wording is now felt to be far too broad as it covers both voting and non-voting shares. In the case of non-voting shares it is not unusual for preferred share issues of Canadian corporations to be underwritten by foreign banks who, as a result of such underwriting, could in some cases, end up with more than ten per cent of a class of these non-voting shares. Thus only because of a financing arrangement, Canadian corporations could be "associated" with a foreign bank and a subsidiary of the "associated" corporation could become a non-bank affiliate.

The legislation was not intended to have the effect described above. The Department of Justice drafting experts have produced an amendment to subsection 303(2) that retains the ten per cent measurement with relation to voting shares, but establishes a higher limit of twenty-five per cent for non-voting shares.

immatriculé pour circuler sur une grande route publique et pesant moins de vingt-et-une tonnes métriques.

7. *Paragraphe 202(8)—page 223*

Cet amendement permet au ministre d'établir des règlements interdisant ou limitant les frais ou pénalités mentionnés dans l'article, prévoyant le mode de calcul de la diminution du coût d'emprunt et interdisant l'utilisation d'autres méthodes.

Le Ministre a l'intention d'établir des règlements qui interdiraient les pénalités dans le cas des prêts à la consommation, à l'exception des prêts hypothécaires. Il a également l'intention d'aviser les banques que l'utilisation de la méthode de ventilation proportionnelle à l'ordre numérique inversé des mois (règle de 78) sera interdite dans deux ans. Cela donnera aux banques le temps d'instituer des systèmes informatiques qui leur permettront d'abandonner progressivement l'utilisation complète de la règle de 78.

8. *Paragraphes 302(2) et (3)—pages 305 et 306*

On nous a avisés que le libellé de ces paragraphes est tellement rigoureux que les sociétés canadiennes pourraient, par inadvertance, s'y m'prendre. Trois problèmes se sont posés en ce qui concerne ces paragraphes, et nous tentons, par les amendements, de les corriger. Premièrement, l'esprit du Bill en ce qui concerne le présent article et d'autres articles est le suivant: une banque ne doit pas détenir plus de 10 pour cent des droits de vote attachés aux actions d'une autre société (sauf si la loi l'autorise). Le libellé de cet article assume que chaque action avec droit de vote comporte une voix. Ce n'est pas toujours le cas et, par conséquent, les paragraphes ont été rédigés de nouveau afin d'en traduire l'esprit. Deuxièmement, en définissant une «société qui a des liens avec une banque étrangère», le paragraphe 303(2) associe une banque étrangère et toute société dans laquelle cette banque détient plus de 10 pour cent de toute catégorie d'actions de la société. On estime maintenant que ce libellé est trop vaste parce qu'il s'applique à la fois aux actions avec droit de vote et sans droit de vote. Dans le cas des actions sans droit de vote, il n'est pas inhabituel en ce qui concerne les émissions d'actions privilégiées des sociétés canadiennes d'être souscrites par des banques étrangères qui, à la suite d'une telle souscription, pourraient, dans certains cas, se retrouver avec plus de 10 pour cent d'une catégorie de ces actions sans droit de vote. Ainsi, en raison uniquement d'un arrangement de moyens de financement, des sociétés canadiennes pourraient «avoir des liens» avec une banque étrangère, et une filiale de la société «qui a les liens» pourraient devenir un établissement non-bancaire membre d'un groupe bancaire étranger.

La législation n'était pas destinée à avoir l'effet visé précédemment. Les experts en rédaction du ministère de la Justice ont produit un amendement au paragraphe 303(2) qui maintient la mesure de 10 pour cent relativement aux actions avec droit de vote, mais qui établit une limite supérieure de 25 pour cent dans le cas des actions sans droit de vote.

Third, subsection 303(3) provides for a cut-down of votes held by an associated corporation in another corporation to a deemed figure for the purpose of determining the votes relating to that corporation that the associated corporation can vote for purpose of subsections (1) and (6). (For example, Foreign Bank owns 12% of Canadian Company A which in turn owns 50% of Canadian Company B. By the cut-down, Foreign Bank is deemed to control 12/100 of 50/100 of 6% of the voting rights of Canadian Company B.) No such cut-down arrangement exists for subclause 305(1) (b). There is no reason for the different treatment so it is proposed to amend subclause 303(3) to have it apply to subclause 305(1).

9. *Subclause 303(6)—pages 306 and 307*

Subclause 303(6) refers to "shares of a class of shares" but should refer to voting rights as explained above in relation to the amendment to subclauses 303(2) and (3).

10. Finally, the last item is a note indicating my intention to have the Department of Justice draft amendments that would increase and improve the availability of certain financial and other information along the lines suggested in some of Mr. Rae's amendments. These amendments when drafted will protect the privacy of client-bank affairs.

Yours sincerely,

Pierre Bussières

Attachment.

Troisièmement, le paragraphe 303(3) prévoit une réduction des votes détenus par une société associée à une autre société à un nombre estimatif, aux fins de la détermination des votes relatifs à cette société, que la société associée peut exprimer aux fins des paragraphes (1) et (6).   titre d'exemple, une banque étrangère détient 12 pour cent de la compagnie canadienne A qui, de son côté, détient 50 pour cent de la compagnie canadienne B. Compte tenu de la réduction, la banque étrangère est réputée contrôler 12/100 de 50/100, soit 6% des droits de vote de la compagnie de ce genre n'existe dans le cas de l'alinéa 305(1)b). Il n'y a pas de raison pour que le traitement soit diff rent; il est donc proposé de modifier le paragraphe 303(3) pour qu'il s'applique au paragraphe 305(1).

9. *Paragraphe 303(6)—pages 306 et 307*

Le paragraphe 303(6) a trait aux «actions d'une catégorie d'actions,» mais il devrait mentionner les droits de vote, comme il est expliqué précédemment dans le cas de l'amendement aux paragraphes 303(2) et (3).

10. Enfin, le dernier élément est une note exprimant mon intention que le ministère de la Justice rédige un projet d'amendements qui permettrait d'accroître et d'améliorer la disponibilité de certains renseignements financiers et autres qui correspondraient aux suggestions contenues dans certains des amendements de M. Rae. Ces amendements, lorsqu'ils seront rédigés, protégeront le caractère privé des affaires entre le client et la banque.

Je vous prie d'agréer, cher collègue, l'expression de ma considération distingu e.

Pierre Bussières

Pièce jointe.



	Clause 12 Page 18	Article 12 du bill Page 18	
	Moved by	Proposition de	
Notice of intention	That Bill C-6 be amended (a) by striking out line 3 on page 18 thereof and substituting the following therefor: "12. (1) Before an application is made to the"; and (b) by striking out line 12 on page 18 thereof and substituting the following therefor: "situated.	Le bill C-6 est modifié a) par la suppression de la ligne 1, page 18, et son remplacement par ce qui suit: «12. (1) Ceux qui, en vertu du paragraphe» b) par la suppression de la ligne 10, page 18, et son remplacement par ce qui suit: «environs.	Publicité
Notice of objection	(2) Where any person objects to the issuance of letters patent incorporating a bank he may, within thirty days of the date of the last publication of the <i>Canada Gazette</i> of the notice referred to in subsection (1) relating to the proposed incorporation, submit his objection in writing to the Inspector.	(2) Toute personne qui s'oppose à la délivrance de lettres patentes constituant une banque, peut, dans les trente jours de la dernière publication dans la <i>Gazette du Canada</i> de l'avis visé au paragraphe (1) et relatif au projet de constitution de banque, présenter son opposition par écrit à l'Inspecteur.	Avis d'opposition
Inquiry into objection	(3) Where the Inspector has received an objection pursuant to subsection (2), he shall so advise the Minister and, if the application for the issuance of the letters patent to which the objection relates has been received by the Minister, the Inspector shall, (a) where he is satisfied in his discretion that it is necessary and in the public interest that a public inquiry be made into the objection as it relates to the application, make such a public inquiry; and (b) upon completion of the inquiry, report his findings thereon to the Minister."	(3) L'Inspecteur saisi d'une opposition visée au paragraphe (2) en informe le Ministre; si celui-ci a déjà reçu la demande de délivrance de lettres patentes à laquelle se rapporte l'opposition, l'Inspecteur doit: a) faire une enquête publique sur l'opposition afférente à la demande, s'il estime que l'enquête s'impose et répond à l'intérêt public, cette question étant laissée à son appréciation; b) présenter, après la tenue de l'enquête, ses conclusions au Ministre.»	Enquête sur l'opposition

	Subclause 174(5) Page 170	Paragraphe 174(5) du bill Page 170	
	Moved by	Proposition de	
Pre-payment of loans	That Bill C-6 be amended by striking out line 25 to 27 on page 170 thereof and substituting the following therefor: "(5) No bank shall in Canada make a loan to an individual the terms of which prohibit prepayment of the loan or any instalment thereon before its due date but this subsection does not apply to a loan (a) that is secured by a mortgage on real property; or (b) the principal amount of which is in excess of fifty thousands dollars or such greater amount as is by the regulations."	Le bill C-6 est modifié en supprimant les lignes 23 et 24, page 170, et en les remplaçant par ce qui suit: «(5) Nulle banque ne peut au Canada accorder à une personne physique un prêt comportant l'interdiction de rembourser avant échéance soit le montant du prêt soit un acompte; toutefois, le présent paragraphe ne s'applique pas aux prêts suivants: a) ceux qui sont garantis par une hypothèque immobilière; b) ceux dont le montant en principal dépasse cinquante mille dollars ou toute somme supérieure fixée par règlement.»	Prêts remboursés avant échéance

	Subclause 178(6) Page 187	Paragraphe 178(6) du bill Page 187	
	Moved by	Proposition de	
	That Bill C-6 be amended by striking out lines 6 to 34 on page 187 thereof and substituting the following therefor:	Le bill C-6 est modifié en supprimant les lignes 6 à 32, à la page 187, et en les remplaçant par ce qui suit:	

«(b) claims of a grower or producer of products of agriculture for money owing by a manufacturer to the grower or producer for such products that were grown or produced by him on land owned or leased by him and that were delivered to the manufacturer during the period of six months next preceding the making of such order or assignment to the extent of the lesser of

(i) the total amount of his claims therefor, and

(ii) the amount determined by multiplying by four hundred dollars the most recent annual average Index Number of Farm Prices of Agricultural Products for Canada published by Statistics Canada at the time the receiving order or claim is made,”

Subclause 178(7)  
Page 188

Moved by

That Bill C-6 be amended by striking out lines 1 to 6 on page 188 thereof and substituting the following therefor:

“graph 6(b)(ii) is adjusted or re-established on a revised base, that subparagraph is amended by substituting for the reference to four hundred dollars therein the amount, stated in whole dollars, rounded upwards, obtained when four hundred dol-”

Subclause 193(1)  
Page 208

Moved by

That Bill C-6 be amended by striking out lines 8 to 15 on page 208 thereof and substituting the following therefor:

“(c) that, in conducting its activities that are financial leasing of personal and any other prescribed activities related thereto, does not

(i) direct its customers or potential customers to particular dealers in the leased property or the property to be leased, or

(ii) enter into lease agreements with persons in respect of any motor vehicle capable of being licenced for operation on a public highway and having a gross vehicle weight, as that expression is defined by the regulations, of less than twenty-one metric tons;”

«(b) les créances d'un cultivateur ou d'un producteur de produits agricoles, pour le montant des produits agricoles, qu'il a cultivés et obtenus sur une terre dont il est propriétaire ou locataire, et qu'il a livrés au fabricant au cours des six mois précédant ladite ordonnance ou cession, jusqu'à concurrence du moins élevé des deux montants suivants:

(i) le montant total desdites créances,

(ii) le produit exprimé en dollars, de quatre cent multiplié par le dernier indice annuel moyen du Nombre—indice des prix à la ferme des produits agricoles pour le Canada, publié par Statistique Canada et se rapportant à la date de ladite ordonnance ou de la production de la créance.»

Paragraphe 178(7) du bill  
Pages 187 et 188

Proposition de

Le bill C-6 est modifié en supprimant la ligne 47, à la page 187, et les lignes 1 à 5, à la page 138, et en les remplaçant par ce qui suit:

«dice visé au sous-alinéa (6)b)(ii) est ajusté ou fixé à nouveau sur une base différente, le sous-alinéa est modifié en y remplaçant la référence à quatre cents dollars par le produit, arrondi au dollar supérieur, de quatre cents dollars par l'indice tel qu'il»

Paragraphe 193(1) du bill  
Page 207

Proposition de

Le bill C-6 est modifié en supprimant les lignes 11 à 16, à la page 207, et en les remplaçant par ce qui suit:

«(c) qui, dans la poursuite de ses activités de crédit-bail financier de biens meubles et toute autre activité s'y rapportant, s'abstient

(i) soit de diriger ses clients, présents ou éventuels, vers des courtiers donnés,

(ii) soit de conclure des contrats de location avec d'autres personnes portant sur un véhicule à moteur susceptible d'être immatriculé pour circuler sur les chemins publics et dont le poids brut, au sens de cette expression dans le règlement, est inférieur à vingt et une tonnes métriques.»

Subclause 202(8)  
Page 223

Moved by

That Bill C-6 be amended by striking out lines 23 to 27 on page 223 thereof and substituting the following therefor:

"disclosed;

(f) prohibiting the imposition of any charge or penalty referred to in this section or providing that such charge or penalty, if imposed, shall not exceed a prescribed amount;

(g) prescribing the method of calculating the amount of rebate of the cost of borrowing or portion thereof referred to in subparagraph 5(a)(ii) and prohibiting the use of any other method; and

(h) prescribing such other matters or things as may be necessary to carry out the purposes and provisions of this section."

Subclauses 303(2) and (3)  
Pages 305 and 306

Moved by

That Bill C-6 be amended by striking out lines 21 to 50 on page 305 and lines 1 to 11 on page 306 thereof and substituting the following therefor:

(2) For the purposes of this section, a corporation is associated with a foreign bank if,

(a) more than fifty per cent of the issued and outstanding shares of any class of shares of the corporation are owned, directly or indirectly, by a person or group of persons who act in concert and who own, directly or indirectly, more than ten per cent of the issued and outstanding shares of any class of shares of the foreign bank,

(b) more than ten per cent of the total votes could, under the voting rights attached to all the shares of the corporation issued and outstanding, be voted under the voting rights attached to the shares of the corporation owned, directly or indirectly, by the foreign bank,

(c) it is a corporation not associated with the foreign bank under paragraph (a) or (b) but is a non-bank affiliate of the foreign bank, or

(d) more than twenty-five per cent of the issued and outstanding shares of any class of non-voting shares of the corporation are owned, directly or indirectly, by the foreign bank,

and a corporation may be associated with more than one foreign bank.

Paragraphe 202(8) du bill  
Page 223

Proposition de

Le bill C-6 est modifié en supprimant les lignes 24 à 27, à la page 223, et en les remplaçant par ce qui suit:

«f) interdisant les frais ou pénalités visées au présent article ou prévoyant, s'ils sont imposés, qu'ils ne devront pas dépasser le montant prescrit;

g) prévoyant la méthode de calcul du montant du remboursement, visé au sous-alinéa (5)a)(ii), du coût d'emprunt ou d'une partie du coût d'emprunt, et interdisant l'utilisation de toute autre méthode;

h) prévoyant toutes autres questions qui peuvent être nécessaires à la réalisation des fins du présent article ou à son application.»

Paragrophes 303(2) et (3) du bill  
Pages 305 et 306

Proposition de

Le bill C-6 est modifié en retranchant les lignes 21 à 49, page 305 et les lignes 1 à 6; page 306, et en les remplaçant par ce qui suit:

«(2) Pour l'application du présent article, une société a des liens avec une banque étrangère dans les cas où:

a) une personne ou un groupe de personnes agissant de concert, qui détient, même indirectement plus de cinquante pour cent d'une catégorie d'actions en circulation de la société, détient également, même indirectement, plus de dix pour cent d'une catégorie d'actions en circulation de la banque.

b) la banque étrangère détient, même indirectement plus de dix pour cent du total des votes découlant de toutes les actions en circulation de la société.

c) elle est une société qui n'a pas de liens avec la banque étrangère en vertu de l'alinéa a) ou b), mais est un établissement non bancaire membre du groupe bancaire étranger, ou

d) la banque étrangère détient, même indirectement, plus de vingt-cinq pour cent des actions en circulation d'une catégorie quelconque d'actions sans droit de vote de la société,

étant entendu qu'une société peut avoir des liens avec plusieurs banques étrangères.

Conditions pour que la société ait les liens avec une banque étrangère

When corporation associated with foreign bank



(3) Where a corporation (in this subsection referred to as an ("associated corporation")) is associated with a foreign bank by reason of paragraph (2)(b), the percentage of votes that the associated corporation is permitted to vote, under the voting rights attached to the shares of a corporation incorporated by or under a law of Canada or a province and carrying on business in Canada owned by the associated corporation, is deemed for the purposes of subsections (1) and (6) and paragraph 305(1)(b) to be the percentage obtained by multiplying the actual percentage of the total votes, under the voting rights attached to all the shares of the corporation incorporated by or under a law of Canada or a province and carrying on business in Canada issued and outstanding, that could be voted under the voting rights attached to the shares of such corporation owned by the associated corporation by the actual percentage of the total votes, under the voting rights attached to all the shares of the associated corporation issued and outstanding, that could be voted under the voting rights attached to the shares of the associated corporation owned, directly or indirectly, by the foreign bank.

Subclause 303(6)  
Pages 306 and 307

Moved by

That Bill C-6 be amended by striking out lines 38 to 47 on page 306 and lines 1 to 25 on page 307 thereof and substituting the following therefor:

Prohibition  
against issue  
and registration  
of shares

"(6) When a corporation, other than a foreign bank subsidiary, is a corporation incorporated by or under a law of Canada or a province and doing business in Canada and is engaged in the business of both lending money and accepting deposit liabilities transferable by cheque or other instrument, such corporation shall refuse to issue or register in the securities register of the corporation a transfer of any share of a class of voting shares of the corporation to a foreign bank or a corporation associated with a foreign bank,

(a) if, when the voting rights attached to the shares of the corporation owned by the foreign bank and by other corporations associated with it, if any, exceed ten percent of the total votes that could, under the voting rights attached to all the shares of the corporation issued and outstanding, be voted by the holders thereof, the issue or transfer would increase the percentage of the voting rights attached to the shares

(3) Lorsqu'une société (désignée dans le présent paragraphe sous le nom «société associée» a des liens avec une banque étrangère aux termes de l'alinéa (2b), le pourcentage des votes accordés à la société associée découlant des actions que cette dernière détient dans une société constituée en vertu du droit fédéral ou provincial et exerçant ses activités au Canada, se calcule, aux fins des paragraphes (1) et (6) et de l'alinéa 305(1)b), en multipliant le pourcentage du total des votes découlant des actions de la société constituée en vertu du droit fédéral ou provincial et exerçant ses activités au Canada; émises et en circulation et qui sont détenus par la société associée, par le pourcentage du total des votes découlant des actions en circulation de la société associée détenues par la banque étrangère même indirectement.»

Paragraphes 303(6) du bill  
Pages 306 et 307

Proposition de

Le bill C-6 est modifié en retranchant les lignes 36 à 45, page 306 et les lignes 1 à 20, page 307, et en les remplaçant par ce qui suit:

«(6) Une société, autre que la filiale d'une banque étrangère, constituée en vertu d'une loi du Canada ou d'une province, exerçant ses activités au Canada et qui effectue des opérations de crédit tout en recevant également des fonds sous forme de dépôts cessibles par chèque ou par tout autre instrument, doit refuser d'émettre des actions votantes d'une catégorie, ou d'en inscrire le transfert dans son registre en valeurs mobilières, au profit d'une banque étrangère ou d'une société ayant les liens avec celle-ci:

Transfert  
d'actions

a) lorsque les droits de vote découlant des actions de la société détenues par la banque étrangère et, le cas échéant, par d'autres sociétés ayant des liens avec celle, dépassant dix pour cent du total des votes découlant de toutes les actions en circulation de la société, l'émission ou le transfert augmenterait le pourcentage des droits de vote découlant des actions de la société détenues par la banque étrangère et, le cas

of the corporation owned by the foreign bank and by other corporations associated with it, if any; or

(b) if, when the voting rights attached to the shares of the corporation owned by the foreign bank and by other corporations associated with it, if any, are ten per cent or less of the total votes that could, under the voting rights attached to all the shares of the corporation issued and outstanding, be voted by the holders thereof, the issue or transfer would cause the percentage of the voting rights attached to the shares of the corporation owned by the foreign bank and by other corporations associated with it, if any, to exceed ten per cent of the total votes that could, under the voting rights attached to all the shares of the corporation issued and outstanding, be voted by the holders thereof."

échéant, par d'autres sociétés ayant des liens avec celle;

b) lorsque les droits de vote découlant des actions de la société détenues par la banque étrangère et, le cas échéant, par d'autres sociétés ayant des liens avec elle, étant égaux ou inférieurs à dix pour cent du total des votes découlant de toutes les actions de la société en circulation, l'émission ou le transfert aurait pour résultat de porter le pourcentage des droits de vote découlant des actions de la société détenues par la banque étrangère et, le cas échéant, par d'autres sociétés ayant des liens avec elle, au-delà de dix pour cent du total des votes découlant de toutes les actions en circulation de la société.»

## APPENDIX IV

## NEW TRUCK REGISTRATIONS—BY MAKES &amp; G.V.W. RATINGS

Province ALL CANADA ..... Year to Date JAN.-DEC. .... 1979

TRUCKLINE AND SERIES	6,000 OR LESS	6,001 TO 10,000	10,001 TO 14,000	14,001 TO 16,000	16,001 TO 19,500	19,501 TO 26,000	26,001 TO 33,000	33,001 & OVER	TOTAL
Chev. El Camino	756								756
Blazer		4,660							4,660
Chevy Van	6,590	8,286							14,876
Sport Van	490	1,882							2,372
Other	26,001	23,858			219	3,354	117	1,179	54,728
<b>TOTAL CHEVROLET</b>	<b>33,837</b>	<b>38,686</b>			<b>219</b>	<b>3,354</b>	<b>117</b>	<b>1,179</b>	<b>77,392</b>
GMC Caballero	493								493
Jimmy	3	3,848							3,851
Vandura	5,385	5,898							11,283
Rally Wagon	410	1,533							1,943
Other	21,861	26,187	8		248	4,299	207	1,980	54,790
<b>TOTAL GMC</b>	<b>28,152</b>	<b>37,466</b>	<b>8</b>		<b>248</b>	<b>4,299</b>	<b>207</b>	<b>1,980</b>	<b>72,360</b>
<b>TOTAL GM CANADA</b>	<b>61,989</b>	<b>76,152</b>	<b>8</b>		<b>467</b>	<b>7,653</b>	<b>324</b>	<b>3,159</b>	<b>149,752</b>
Ford Ranchero	557								557
Bronco	7,412								7,412
Econoline	3,658	14,717							18,375
Club Wagon	52	3,223							3,275
Other	19,439	56,327	120		5	3,985	1,994	4,416	86,286
<b>TOTAL FORD CANADA</b>	<b>31,118</b>	<b>74,267</b>	<b>120</b>		<b>5</b>	<b>3,985</b>	<b>1,994</b>	<b>4,416</b>	<b>115,905</b>
Dodge Ram Charger	244	2,068							2,312
Tradesman	5,023	6,941							11,964
Sportsman	335	1,999							2,334
Other	5,359	13,272	3,422	55					22,108
<b>TOTAL CHRYSLER CANADA</b>	<b>10,961</b>	<b>24,280</b>	<b>3,422</b>	<b>55</b>					<b>38,718</b>
International Scout		2,200							2,200
Other						1,765	3,008	4,569	9,342
<b>TOTAL INTERNATIONAL</b>		<b>2,200</b>				<b>1,765</b>	<b>3,008</b>	<b>4,569</b>	<b>11,542</b>
AMC Jeep	5,610								5,610
Other	744	198							942
<b>TOTAL AMC</b>	<b>6,354</b>	<b>198</b>							<b>6,552</b>
Kanworth								2,410	2,410
White								2,096	2,096
Mack								2,964	2,964
Other			4					2,073	2,077
<b>TOTAL N.A.C.</b>	<b>110,422</b>	<b>177,097</b>	<b>3,554</b>	<b>55</b>	<b>472</b>	<b>13,403</b>	<b>5,326</b>	<b>21,687</b>	<b>332,016</b>
Courier	1,816								1,816
Dodge D50	1,021								1,021
Datsun	2,993								2,993
Mazda	138								138
Subaru	338								338
Toyota	3,426								3,426
Volkswagen	807								807
Other Import	* 753					111	2		* 866
<b>TOTAL IMPORT</b>	<b>* 11,292</b>					<b>111</b>	<b>2</b>		<b>* 11,405</b>
<b>TOTAL INDUSTRY</b>	<b>*121,714</b>	<b>177,097</b>	<b>3,554</b>	<b>55</b>	<b>472</b>	<b>13,514</b>	<b>5,328</b>	<b>21,687</b>	<b>*343,421</b>



## APPENDICE IV

IMMATRICULATIONS DE CAMIONS NEUFS—PAR  
MARQUES ET ÉCHELLES DE P.T.M.A.

Province TOUT LE CANADA

Période de  
référence:  
JANV-DEC

1979

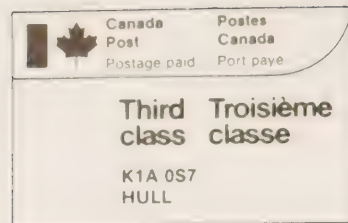
GENRES DE CAMIONS ET SÉRIES	6,000 OU MOINS	6,001 À 10,000	10,001 À 14,000	14,001 À 16,000	16,001 À 19,500	19,501 À 26,000	26,001 À 33,000	33,001 ET PLUS	TOTAL
Chev. El Camino	756								756
Blazer		4,660							4,660
Chevy Van	6,590	8,286							14,876
Sport Van	490	1,882							2,372
Autre	26,001	23,858			219	3,354	117	1,179	54,728
TOTAL CHEVROLET	33,837	38,686			219	3,354	117	1,179	77,392
GMC Caballero	493								493
Jimmy	3	3,848							3,851
Vandura	5,385	5,898							11,283
Rally Wagon	410	1,533							1,943
Autre	21,861	26,187	8		248	4,299	207	1,980	54,790
TOTAL GMC	28,152	37,466	8		248	4,299	207	1,980	72,360
TOTAL GM CANADA	61,989	76,152	8		467	7,653	324	3,159	149,752
Ford Ranchero	557								557
Bronco	7,412								7,412
Feconline	3,658	14,717							18,375
Club Wagon	52	3,223							3,275
Autre	19,439	56,327	120		5	3,985	1,994	4,416	86,286
TOTAL FORD CANADA	31,118	74,267	120		5	3,985	1,994	4,416	115,905
Dodge Ram Charger	244	2,068							2,312
Tradesman	5,023	6,941							11,964
Sportsman	335	1,999							2,334
Autre	5,359	13,272	3,422	55					22,108
TOTAL CHRYSLER CANADA	10,961	24,280	3,422	55					38,718
International Scout		2,200							2,200
Autre						1,765	3,008	4,569	9,342
TOTAL INTERNATIONAL		2,200				1,765	3,008	4,569	11,542
AMC Jeep	5,610								5,610
Autre	744	198							942
TOTAL AMC	6,354	198							6,552
Kenworth								2,410	2,410
White								2,096	2,096
Mack								2,964	2,964
Autre			4					2,073	2,077
TOTAL N.A.C.	110,422	177,097	3,554	55	472	13,403	5,326	21,687	332,016
Courier	1,816								1,816
Dodge D50	1,021								1,021
Datsun	2,993								2,993
Mazda	338								338
Subaru	338								338
Toyota	3,426								3,426
Volkswagen	807								807
Autre—Importation	• 753					111	2	• 866	• 866
TOTAL POUR IMPORTATION	• 11,292					111	2	• 11,405	• 11,405
TOTAL POUR INDUSTRIE	• 121,714	177,097	3,554	55	472	13,514	5,328	21,687	• 343,421











*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Banking, Trade  
and Commerce**

**Banques et du  
commerce**

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

DEPOSITARY GENERAL

Tuesday, July 15, 1980  
Wednesday, July 16, 1980

Le mardi 15 juillet 1980  
Le mercredi 16 juillet 1980

Issue No. 16

Fascicule n° 16

**Seventh and Final Proceedings on:**

**Septième et dernier fascicule concernant:**

The subject-matter of Bill C-12  
"An Act respecting bankruptcy  
and insolvency".

La teneur du Bill C-12, «Loi  
concernant la faillite et  
l'insolvabilité».

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate  
April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-12, intituled: “An Act respecting bankruptcy and insolvency”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-12, intitulé: «Loi concernant la faillite et l'insolvabilité», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JULY 15, 1980  
(22)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3:40 p.m., *in camera*, to consider the following:

The subject-matter of Bill C-12, "An Act respecting Bankruptcy and Insolvency".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Beaubien, Connolly, Cook, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) and Walker. (13)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff: Mr. David E. Baird.

The Committee proceeded to the discussion of a draft report on Bill C-12, assisted therein by Mr. Baird.

At 4:30 p.m., the Committee adjourned until 2:30 p.m., July 16, 1980.

WEDNESDAY, JULY 16, 1980  
(23)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m., *in camera*, to consider the following:

The subject-matter of Bill C-12, "An Act respecting Bankruptcy and Insolvency".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Connolly, Cook, Godfrey, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson and Walker. (12)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff: Mr. David E. Baird.

The Committee *resumed* its consideration of the draft report, assisted therein by Mr. Baird, following which, after certain revisions having been made thereto, it was *Resolved* that, as soon as the report of the Committee was translated and in proper form, the Chairman present it in the Senate.

At 3:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 15 JUILLET 1980  
(22)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos à 15h 40 pour étudier:

La teneur du bill C-12, «Loi concernant la faillite et l'insolvabilité».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Beaubien, Connolly, Cook, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) et Walker. (13)

*Aussi présent:* M. David E. Baird, membre du personnel consultatif.

Avec l'aide de M. Baird, le Comité entreprend l'étude d'un projet de rapport sur le bill C-12.

A 16 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'au 16 juillet 1980, à 14 h 30.

LE MERCREDI 16 JUILLET 1980  
(23)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos à 14 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-12, «Loi concernant la faillite et l'insolvabilité».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Connolly, Cook, Godfrey, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson et Walker. (12)

*Aussi présent:* M. David E. Baird, membre du personnel consultatif.

Avec l'aide de M. Baird, le Comité reprend l'étude du projet de rapport, et après y avoir apporté certains changements, *il est décidé* que le président dépose ledit rapport au Sénat, une fois qu'il aura été dûment traduit et mis en forme.

A 15 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee



STANDING SENATE COMMITTEE  
ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

REPORT ON THE  
SUBJECT-MATTER OF BILL C-12

"AN ACT  
RESPECTING BANKRUPTCY  
AND INSOLVENCY"

July 16, 1980

INDEX

<u>TOPIC</u>	<u>CLAUSES</u>	<u>PAGES</u>
Introduction		1-2
Wage claims	265(4)(e)	2-4
Super priority		4-8
Modified priority		8-10
Wage Earners Protection Fund	265(4)(e)	10-13
Extent and amount of the wage	2(1) "wages"	
priority	265(4)(e)	13-15
Liability of directors for wages	188	15-16
Payments by bankrupt out of	160	
after acquired income	215	16-17
	219	
Acceleration or termination of		
a security agreement upon		
bankruptcy	147(1)	17-18
Miscellaneous		18-21
Conclusion		21-22
Schedules "A" and "B"		23

INTRODUCTION

On April 29, 1980, the Senate authorized the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to examine and report on the subject-matter of Bill C-12, intituled, "*An Act respecting bankruptcy and insolvency*" in advance of such Bill coming before the Senate. Since that date your Committee has received written submissions from the interested parties listed in Schedule "A" to this Report. In addition to such written submissions, the parties listed in Schedule "B" attached hereto have made oral submissions to your Committee.

Bill C-12 is the successor to a series of bills which have been tabled in Parliament for the purpose of replacing the *Bankruptcy Act*, the *Companies' Creditors Arrangement Act*, the *Farmers' Creditors Arrangement Act* and the *Winding Up Act* in respect of insolvent companies. Parliament either prorogued or dissolved before any of the bills could be passed.

In 1975, *The subject-matter of Bill C-60, An Act respecting bankruptcy and insolvency*, the original bill, was studied and examined by your Committee. Hearings were held and submissions were received from a number of professional and business organizations. On December 11th, 1975, your Com-

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES BANQUES  
ET DU COMMERCE

RAPPORT SUR LA TENEUR DU  
BILL C-12 INTITULÉ:

«LOI CONCERNANT  
LA FAILLITE ET  
L'INSOLVABILITÉ»

Le 16 juillet 1980

TABLE DES MATIÈRES

<u>SUJET</u>	<u>ARTICLE</u>	<u>PAGE</u>
Introduction		1-2
Créances salariales	265(4)(e)	2-4
La priorité absolue		4-7
La priorité relative		7-10
Caisse de prévoyance des sala-		
riés	265(4)(e)	10-12
Collocation des créances pour	2(1) «salaires»	
salaire	265(4)(e)	12-14
Responsabilité des administra-		
teurs pour salaires	188	14-15
Paiements par le failli sur des	160	
revenus acquis postérieure-	215	
ment	219	15-16
Résiliation ou paiement accé-		
léré d'un contrat de garantie		
pour cause de faillite	147(1)	16-17
Divers		17-21
Conclusion		21
Annexes A et B		22

INTRODUCTION

Le 29 avril 1980, le Sénat autorisait le Comité sénatorial permanent des Banques et du Commerce à étudier la teneur du bill C-12 intitulé «Loi concernant la faillite et l'insolvabilité», avant d'en être lui-même saisi, et à faire rapport à son sujet. Depuis cette date, le Comité a reçu des mémoires et des témoignages oraux des groupes intéressés figurant respectivement aux Annexes «A» et «B» de ce rapport.

Le bill C-12 est le dernier d'une série de projets de loi qui ont été déposés au Parlement en vue de remplacer la loi sur la faillite, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, la Loi sur les arrangements entre cultivateurs et créanciers et la Loi sur les liquidations de société non solvables. Le Parlement a suspendu ses travaux ou a été dissous avant qu'aucun de ces bills ne soit adopté.

Le bill C-60, Loi de 1975 sur la faillite, a été le tout premier bill étudié par le Comité après qu'il eut tenu des audiences et reçu des mémoires de plusieurs organisations représentant les professions libérales et les milieux d'affaires. Le rapport que le Comité soumettait au Sénat le 11 décembre 1975, comprenait

mittee submitted its report on Bill C-60 to the Senate. The report recommended 140 changes in the bill. The subsequent bills, including Bill C-12, have incorporated a very large number of the recommendations and most of the problem areas in Bill C-60 have been rectified. However, your Committee has received submissions that Bill C-12 does not provide satisfactory protection to employees whose employer goes bankrupt, leaving claims for wages unpaid. This issue has dominated the hearings before your Committee.

### WAGE CLAIMS

Bill C-60 provided that in the event of a bankruptcy a claim for wages, up to a maximum of \$2,000.00 would be entitled to be paid in full out of the assets of the bankrupt in priority to the claims of all secured creditors. Your Committee agreed that employees of a bankrupt company should be paid promptly after a bankruptcy has occurred. However, it was of the opinion that this result could most effectively be achieved by the creation of a government administered fund under the authority of the *Bankruptcy Act* out of which unpaid wages of employees could be paid forthwith after the bankruptcy. In its report your Committee recommended deletion of those provisions of Bill C-60 that provide for the claims of wage earners having priority over the claims of all secured creditors. This part of your Committee's recommendation has been adopted in Bill C-12 but no provision has been made for a wage earners protection fund.

As a result Bill C-12 maintains the same priority for claims of wage-earners as the present *Bankruptcy Act*. It provides the secured creditors are entitled to realize the assets of the bankrupt subject to their security. If there is a surplus after the debt owing to the secured creditor is paid in full, the preferred creditors are paid in the order of priority set out in Section 107 of the present *Bankruptcy Act*. Paragraph 265(4)(e) of Bill C-12 provides that an employee is entitled to a preferred claim for payment of unpaid wages to a maximum amount of \$2,000.00 for arrears of wages and an additional \$500.00 for pension plan and other employee benefits. Under Bill C-12 the preferred claim of the wage earner would be subordinate to the claims of secured creditors. If there are insufficient assets of the bankrupt to satisfy the claims of secured creditors the wage earners will not be paid. Your Committee is of the opinion that this result is unsatisfactory.

There have been three alternative solutions suggested to remedy this problem:

1. The granting to the wage earner of a statutory priority for arrears of wages that would rank in priority to the claims of all secured creditors ("*Super Priority*").

2. The granting to the wage earner of a statutory priority for arrears of wages that would rank in priority to the claims of the secured creditors holding security on the current assets of the bankrupt ("*Modified Priority*"). Such current assets would consist of cash, temporary investments, inventory and receivables provided that such priority would only extend over receivables which have been created by the supply of goods or services.

140 recommandations de modification au projet de loi. Les bills ultérieurs, y compris le bill C-12, ont tenu compte d'un très grand nombre de ces recommandations et la plupart des questions controversées du bill C-60 ont été corrigées. Le Comité a cependant reçu des mémoires soulignant que le bill C-12 n'offrait pas de protection suffisante aux employés dont l'employeur déclarait faillite sans avoir payé leur salaire. C'est ce thème que les témoignages entendus par le Comité sont revenus le plus souvent.

### CRÉANCES SALARIALES

Le bill C-60 prévoyait qu'en cas de faillite, un employé pourrait se prévaloir d'une créance salariale, jusqu'à concurrence de \$2,000, payable entièrement à même l'actif du failli et ayant priorité sur les créances de tous les créanciers garantis. Le Comité convient que l'employé d'une société qui a fait faillite devrait rapidement recevoir son salaire après la déclaration de faillite. La meilleure façon d'y parvenir consisterait à créer une caisse, que gèrerait le gouvernement conformément aux dispositions de la Loi sur la faillite, où l'on puiserait le montant des salaires dus aux employés aussitôt la faillite déclarée. Dans son rapport, le Comité recommande la suppression des dispositions du bill C-60 prévoyant la priorité des créances des salariés sur celles de tous les autres créanciers garantis. Cette recommandation du Comité a été incluse dans le bill C-12, mais aucune disposition ne parle de la caisse de prévoyance des salariés.

Aux termes du bill C-12, les créances salariales occupant donc le même rang, dans l'ordre de collocation, que dans l'actuelle Loi sur la faillite le bill prévoit que les créanciers garantis ont le droit de réaliser l'actif du failli jusqu'à concurrence de leur sureté. S'il y a un surplus, après liquidation de la dette due aux créanciers garantis, les créanciers prioritaires seront payés selon l'ordre de collocation prévu à l'article 107 de l'actuelle Loi sur la faillite. L'alinéa 265(4)(e) du bill C-12 confère à un employé, une créance prioritaire pouvant atteindre \$2,000, pour des arriérés de salaires, auxquels s'ajoutent \$500 pour les contributions au régime de retraite et autres régimes institués au bénéfice des employés. Aux termes du bill C-12, la créance prioritaire des salariés est subordonnée aux créances des créanciers garantis. Cela signifie que si l'actif du failli est insuffisant pour liquider les créances de ces derniers, les salariés ne seront pas payés. Le Comité estime que c'est là un résultat peu satisfaisant.

Trois solutions ont été proposées à ce problème en cas d'arriérés de salaires:

1. Octroyer une priorité légale au salarié qui prendrait rang avant les créances de tous les créanciers garantis ("*priorité absolue*").

2. Octroyer au salarié une priorité légale qui prendrait rang avant les créances des créanciers garantis détenant une sureté sur l'actif disponible du failli ("*priorité relative*"). Cet actif disponible serait constitué de liquidités, d'investissements temporaires, de stocks et de comptes à percevoir, mais seuls les comptes à percevoir nés de la fourniture de biens ou de services pourraient bénéficier de cette priorité.



3. The creation of a Wage Earners Protection Fund out of which the claims of employees for unpaid wages would be paid immediately after a bankruptcy has occurred.

Each of these alternatives must be considered in order to determine whether the following objectives are achieved:

- A. Certainty of payment to the wage earner.
- B. Promptness of payment to the wage earner.
- C. Ease and simplicity of administration.
- D. Maintenance of the ability of a borrower to obtain financing for his business operations.

### SUPER PRIORITY

Super Priority as proposed in Bill C-60 does not achieve the objectives set out above. There is no absolute certainty that the wages owing by the bankrupt will be paid. The assets of the bankrupt may not be of sufficient value to pay the wages. In addition, sophisticated lenders may stipulate that their loans be made to an associated holding company which owns all of the valuable assets, leaving no assets available in the operating company to pay arrears of wages.

It is also possible that there may be a significant delay in the payment of the claims of wage earners. The payment of such claims may be delayed until the assets of the bankrupt are sold. In many bankruptcies the realization of the assets of the bankrupt may extend over a lengthy period of time. It has been proposed that the trustee of the bankrupt estate should be empowered to borrow funds for the purpose of paying the claims of wage earners. However, the assets of a bankrupt may not be readily convertible into cash and a lender may be very reluctant to loan money. The arrangements to borrow sufficient funds to pay the arrears of wages may take an extended period of time during which the lender satisfies itself as to the realizable value of the assets.

Serious difficulties will arise in the administration of the Super Priority proposal. The most serious of which will be the allocation of the burden among the secured creditors of the bankrupt. Sub-clause 238(6) of Bill C-60 proposed that the burden of payment of the wage claims should be allocated by dividing the total of the current fair values of the security interests to which each property is subject by the total of the current fair values of the security interests to which all such properties of the estate are subject and multiplying the quotient by the total of the claims for wages.

How is the fair value of a security interest determined? Is it the amount that may be realized by the secured creditor? In the case of the collection of accounts receivable or the enforcement of a mechanics lien it is very difficult to determine the amount which may be realized. There are many different types of security interests such as real estate taxes, mortgages on land, mortgages or charges on chattels, general assignments of

3. Créer une caisse de prévoyance des salariés, dans laquelle seraient puisées les créances salariales immédiatement après la déclaration de faillite.

Il convient d'examiner chacune de ces solutions en se demandant si elles permettent d'atteindre les objectifs suivants:

- A. Certitude du versement du salaire à l'employé
- B. Rapidité du versement du salaire
- C. Facilité et simplicité de gestion de la caisse
- D. Maintien, pour l'emprunteur, de la possibilité d'obtenir du crédit pour ses opérations commerciales.

### LA PRIORITÉ ABSOLUE

La priorité absolue, proposée dans le bill C-60, ne réalise pas les objectifs énumérés ci-dessus. Rien ne garantit le paiement des salaires dus par le failli. L'actif de ce dernier peut ne pas être suffisant pour les payer. En outre, des créanciers expérimentés pourraient demander que leurs prêts soient consentis à une société de portefeuille associée détenant tous les avoirs de valeur du failli, ce qui ne laisserait ainsi aucun actif à la société exploitante pour payer les arrérages de salaires.

Le paiement des créances salariales risque aussi d'être considérablement retardé. Ce paiement peut être reporté jusqu'à la réalisation de l'actif du failli. Or, dans de nombreuses faillites, celle-ci peut durer bien longtemps. On a proposé que le syndic, nommé pour liquider le patrimoine du failli, soit habilité à emprunter des fonds en vue de régler les créances des salariés. Or, l'actif d'un failli peut ne pas être aisément convertible en espèces et un prêteur pourrait avoir beaucoup de réticences à consentir un prêt en pareille situation. Par ailleurs, il faudra peut-être beaucoup de temps pour négocier un prêt suffisant, car le prêteur voudra vérifier lui-même la valeur réalisable de l'actif.

Ce type de priorité gênerait ou réduirait la marge de crédit dont dispose une industrie requérant beaucoup de main-d'œuvre. Si l'on inscrit la priorité absolue dans la loi, un prêteur qui protège normalement ses prêts avec les éléments fixes de l'actif tels que les bâtiments et l'équipement, fixera la marge de crédit qu'il est prêt à consentir en tenant compte du non-paiement éventuel des salaires en cas de faillite. Le Comité est vraiment convaincu que la priorité absolue n'est pas le mécanisme qui assurera aux salariés la protection qu'ils méritent. Le principal problème sera celui de la répartition de la masse entre les créanciers garantis du failli. Le paragraphe 238(6) du bill C-60 proposait de répartir le montant des créances salariales dues en divisant le total de la juste valeur courante des sûretés grevant chaque bien par le montant total de la juste valeur courante des sûretés grevant l'ensemble des biens de l'actif et de multiplier le quotient par le total des créances salariales.

Comment détermine-t-on la juste valeur d'une sûreté? Est-ce le montant qui peut être réalisé par le créancier garanti? Qu'il s'agisse de percevoir des comptes ou d'invoquer un privilège de fournisseur, il est très difficile d'établir le montant qui peut être réalisé. Il existe de nombreuses catégories de sûretés: les taxes foncières, les hypothèques foncières ou mobilières, les cessions générales de créances, la cession parti-



book debts, a specific assignment of an account receivable such as a direction given to an owner by a contractor to pay a portion of the balance owing on a contract to a supplier of materials, mechanics liens filed by unpaid suppliers of material or labour used in the construction of a building, possessory liens of a repair man or a carrier, purchase money securities such as conditional sales contracts held by the vendors of equipment to the bankrupt, leases used for financing purposes, warehouse receipts, pledges of documents of title and fixed and floating charges covering all the property and assets of the bankrupt. The allocation of the burden of paying the claims of wage earners among the various creditors holding security interests previously mentioned is an almost impossible task. The courts will be clogged with cases attempting to determine the respective priorities of various classes of secured creditors and with respect to the claims for wage earners. Provincial legislation which has attempted to provide for priority for wage claims has already resulted in extensive litigation which include two recent decisions of the Supreme Court of Canada.

Sub-clause 238(5) of Bill C-60 gave the trustee of the bankrupt estate the right to borrow funds for the purpose of paying the claims of the wage earners but it did not set out whether the liability to repay these funds is jointly imposed on all secured creditors or whether each secured creditor is separately liable for repayment of his share. What happens if the asset is sold and the amount owing to the lender is not repaid? Will the lender be entitled to take legal proceedings against the secured creditor who has sold the asset and not paid his share of the wages? Will other secured creditors be liable for the amount not paid by the defaulting secured creditor? What happens if the amount realized from the sale of an asset subject to the security interest given to the lender is less than the amount of money borrowed to pay wages? In many cases such problems may not arise. However, from time to time they will occur and Bill C-60 made no attempt to solve them. This is understandable, since they are extremely difficult and complicated problems.

The creation of a Super Priority imposes unexpected burdens on secured creditors. A vendor of a warehouse may sell the property and take back a first mortgage. The purchaser may intend to use the building as a warehouse and does so with very few employees. However, the property may be resold to a labour intensive business which ultimately goes bankrupt. Should the unpaid vendor of the building be expected to bear the burden of payment of the unpaid wages? A manufacturer may supply equipment to a business and retain a purchase money security interest for the unpaid balance of the purchase price. Should such a manufacturer be required to pay part of the unpaid wages of the bankrupt? Super Priority as proposed would impose a similar burden on a subcontractor such as an electrician who may file a mechanics lien for amounts owing to him by a contractor. A garage man who has repaired a truck owned by the bankrupt could be required to bear a portion of the burden for payment of the wages. The tentacles of the Super Priority proposal reach into many areas and will create many complications.

Super Priority will impair or reduce the credit that is available to a labour intensive industry. If Super Priority is

culière d'un compte à percevoir par exemple, la directive d'un entrepreneur qui enjoint un propriétaire de payer à un fournisseur de matériaux une partie du solde d'un contrat, le privilège d'un fournisseur qui n'a pas été payé pour les matériaux ou la main-d'œuvre utilisés dans la construction d'un immeuble, le privilège d'un artisan (*sur les objets qu'il a réparés*) ou d'un voiturier, les sûretés en garantie de sommes d'argent, dans le cas de contrats de vente conditionnelle consentis en failli par des concessionnaires d'équipement, les baux utilisés à des fins de financement, les récépissés d'entrepôt, les transferts de titres de possessions de biens mobiliers et les droits et privilèges grevant tous les biens et l'actif du failli. Or, il est pratiquement impossible de répartir entre les divers créanciers détenant des sûretés comme celles mentionnées ci-dessus, le paiement des créances des salariés. Les tribunaux seront submergés de demandes visant à déterminer la priorité respective des diverses catégories de créanciers garantis par rapport aux créances salariales. La législation provinciale, qui a tenté d'assurer la priorité de ces dernières, a déjà suscité un grand nombre de litiges et donné lieu, notamment, à deux décisions récentes de la Cour suprême du Canada.

Le paragraphe 238(5) du bill C-60 accordait au syndic de l'actif d'un failli le droit d'emprunter pour régler les créances salariales, sans préciser si tous les créanciers garantis étaient conjointement et solidairement responsables du paiement de ces sommes ou si chacun d'eux l'était séparément pour le remboursement de sa part. Qu'arrive-t-il si l'actif est vendu et que le montant dû au prêteur n'est pas remboursé? Ce dernier aura-t-il le droit d'intenter des poursuites contre le créancier garanti qui a vendu l'actif sans payer sa part des salaires? Les autres créanciers garantis devront-ils répondre du montant non payé par le créancier garanti qui a manqué à ses engagements? Qu'arrive-t-il si le montant réalisé par la vente de l'actif, sous réserve de la sûreté accordée au prêteur, est inférieur au montant emprunté pour payer les salaires? Il se peut que des problèmes comme ceux-là ne se posent pas dans tous les cas mais, de temps en temps, il se présenteront et le bill C-60 n'a pas cherché à les résoudre. Cela est compréhensible, puisqu'il s'agit de problèmes extrêmement difficiles et complexes.

C'est cependant au plan de son application que la proposition d'accorder une priorité absolue à ces créances suscitera le plus de difficultés. L'établissement d'une priorité absolue fait peser des charges inattendues sur les créanciers garantis. Prenons le cas d'un propriétaire d'entrepôt, par exemple, qui vendrait son bien puis reprendrait une hypothèque de premier rang. L'acquéreur peut avoir l'intention d'utiliser le bâtiment comme entrepôt, ce qu'il fait avec l'aide de quelques employés. Mais la propriété peut être revendue à une entreprise qui utilise beaucoup de main-d'œuvre et qui, finalement, fait faillite. Faudrait-il que le vendeur non payé du bâtiment ait à assumer le paiement des salaires non versés? Autre exemple: un fabricant fournit de l'équipement à une entreprise et retient une sûreté en garantie du solde du prix d'achat. Ce fabricant devrait-il être tenu de payer une partie des salaires non payés du failli?

La priorité absolue, telle qu'on la propose, imposerait aussi une charge au sous-traitant par exemple à l'électricien, qui

enacted into law a lender who normally advances against fixed assets such as buildings and equipment will take into account the possibility of wages being unpaid in the event of a bankruptcy before determining the amount of credit to be extended. Your Committee remains convinced that Super Priority is not the proper method for granting wage earners the protection they deserve.

### MODIFIED PRIORITY

The proposal of Modified Priority has problems similar to the proposal of Super Priority. Under the Modified Priority there is even less certainty that the wage claims will be paid. The wage claims could only be paid out of the current assets. It is possible that the bankrupt company could have very few current assets or that the realizable value of the current assets would be very small. This could be the case in respect of a construction company.

Most bankrupt contractors have very little inventory on hand at the time of bankruptcy since their suppliers have usually stopped shipping materials. The collection of accounts receivable may also be very difficult since there are frequently large claims by the owner for damages suffered as a result of the non-completion of the contract and the necessity to bring in another contractor to complete the job. There may also be a greater delay in payment of the wage claims. After a bankruptcy, accounts receivable are difficult to collect for many reasons, including the fact that there may be no party available to supply warranty service. In addition, an inventory of partially manufactured goods may be difficult to sell at a reasonable price. A lender may be reluctant to advance funds on the security of accounts receivable and inventory for the purpose of paying the wage claims.

There will be fewer problems relating to administration of the Modified Priority proposal since in most cases there will be only one or two creditors holding security on such assets. However, there are problems which would have to be solved. Would the claim for wages have priority over an unpaid supplier of inventory who retains a purchase money interest in the inventory which was sold to the bankrupt? Why should the priority be restricted to accounts receivable created by the supply of goods or services? If money is received from the operation of a business and then loaned out on the security of a mortgage on land, should not the wage claim have priority over that type of account receivable? Should a wage claim have priority to the proceeds of an account receivable which has been specifically assigned to the secured creditor and notice of assignment has been given to the account debtor at the time of the assignment? This is normally what is done when a contractor gives a direction to the owner to pay a portion of the balance owing on a contract to a supplier. How would a normal factoring arrangement be affected by the Modified Priority Proposal? Would the factor rank in priority to the wage earner?

Some of these administrative problems could be avoided if the Modified Priority Proposal only applied to the claims of a creditor who held a security interest on all or substantially all

invoquerait un privilège de fournisseur pour des sommes que lui doit un entrepreneur. Un mécanicien qui a réparé un camion appartenant à un failli pourrait être tenu de payer sa part de salaire. Le système de la priorité absolue a d'innombrables ramifications et cause de nombreuses complications.

### LA PRIORITÉ RELATIVE

La proposition d'accorder une priorité relative aux créances salariales pose des problèmes semblables à ceux de la priorité absolue. La méthode de la priorité relative garantit encore moins le paiement de ces créances qui ne peuvent être acquittées qu'en recourant à l'actif disponible. Il peut arriver que la société en faillite n'ait que très peu de disponibilités ou que le produit net de la réalisation de l'actif soit minime. Ce pourrait être le cas d'une entreprise de construction.

Dans la plupart des cas, les entrepreneurs en faillite n'ont que très peu de stocks au moment de la faillite, car leurs fournisseurs ont déjà cessé leurs livraisons de matériaux. Le recouvrement des comptes à percevoir peut aussi s'avérer assez difficile: souvent le propriétaire réclame de lourdes sommes au titre des dommages qu'il a subis en raison de la nécessité dans laquelle il s'est trouvé de faire appel à un autre entrepreneur pour terminer les travaux laissés inachevés par le failli. Le paiement des créances salariales peut se faire attendre encore davantage. Dans une faillite, les comptes à percevoir sont très difficiles à recouvrer pour de nombreuses raisons, et notamment parce qu'il peut n'y avoir aucune partie en mesure d'offrir des garanties. En outre, il peut être assez difficile de vendre à prix raisonnable un lot d'articles semi ouverts. Un prêteur pourra hésiter à avancer des fonds, sur la seule garantie des comptes à percevoir et des stocks restants, pour permettre que soient versés les salaires en souffrance.

L'application de la méthode de la priorité relative sera facilitée du fait que, dans la plupart des cas, seulement un ou deux créanciers détiendront une sûreté sur l'actif. Néanmoins, des problèmes subsisteront et il faudra les résoudre. Les créances des salariés auront-elles priorité sur celles d'un fournisseur qui détient une sûreté en garantie du paiement des stocks qu'il a vendus au failli? Pourquoi seuls les comptes à percevoir nés de la fourniture de biens ou de services auraient-ils droit à un rang prioritaire? Quand des sommes sont perçues dans le cadre de l'exploitation d'une entreprise, puis prêtées sur la garantie d'une hypothèque foncière, les créances salariales ne devraient-elles pas avoir priorité sur ce type de compte à percevoir? Les créances salariales devraient-elles primer sur le produit d'un compte à percevoir qui a été précisément cédé au créancier garanti, lorsque l'avis de cession a été remis au débiteur du compte au moment de la cession. Normalement, c'est ainsi que les choses se déroulent lorsqu'un entrepreneur ordonne au propriétaire de payer au fournisseur une partie du solde d'un contrat. De quelle façon la proposition de la priorité relative modifierait-elle le déroulement normal de la procédure d'affermage des créances? Est-ce que l'intermédiaire aurait priorité sur le salarié?

Certains de ces problèmes pourraient être évités, si la priorité relative ne s'appliquait qu'aux créances de celui qui détient une sûreté sur la totalité ou la quasi totalité des stocks ou des



the inventory or accounts receivable of the bankrupt. Such a proposal could be similar to but more comprehensive than the priority over the realization from inventory given to wage claims by Section 88(5)(a) of the present *Bank Act*. The provisions of the present *Bank Act* are insufficient protection for wage earners because they only apply to security on inventory created by Section 88 of the *Bank Act* and do not apply to security on inventory created by other types of security agreements such as floating charge debentures or to security interests in inventory held by lenders not governed by the *Bank Act*.

The problems under the Modified Priority Proposal that wage earners may not be guaranteed payment or that payment of their claims may be delayed could be solved by the Government undertaking to loan sufficient funds to the trustee of the bankrupt estate to pay the wage claims. In that event the Government would acquire a security interest on the current assets ranking in priority to the claims of creditors who hold security on such assets. The Government would then receive the funds advanced when the current assets were realized. This solution does not overcome the administrative problems relating to allocation, but under the Modified Priority Proposal the allocation problems are much less than under the Super Priority Proposal. There are still problems relating to the reduction of credit available to the labour intensive industry as were outlined in the comments on the Super Priority Proposal. Your Committee does not recommend the adoption of the Modified Priority Proposal.

#### WAGE EARNERS PROTECTION FUND

Your Committee believes that the best protection for wage earners would be achieved by the establishment of a Wage Earners Protection Fund from which wage claims of unpaid employees of a bankrupt company would be paid. In order to accomplish this an *Act* should be passed which should be intitled, "*The Wage Earners Protective Fund Act*". Alternatively, the Wage Earners Protection Fund could be constituted by amending Bill C-12. However, the assets of the Fund will not form part of the assets of any bankrupt estate and the Fund will rank as a preferred creditor of a bankrupt estate for the amount of the wage claims it has paid. Also the administration of the Fund will be completely independent from the administration of bankrupt estates. Accordingly, it would be preferable to have the Fund established by a statute independent of the *Bankruptcy Act*.

The Wage Earners Protection Fund would be self-sustaining and maintained by monthly contributions from all employers in Canada, based on the number of employees. Contributions from such a large number of employers would result in modest amounts being paid per employee. The only exception to this universal rule would be that no contributions would be required from employers with fewer than six employees. However, any employee would be entitled to have his claim for wages paid out of the Fund upon the bankruptcy of the employer whether or not the employer was required to make contributions to the Fund.

comptes à percevoir du failli. Cette proposition, tout en se rapprochant sensiblement de la priorité reconnue, aux termes de l'alinéa 88(5)a) de l'actuelle Loi sur les banques, aux créances salariales sur le produit de la réalisation des stocks, pourrait être plus complète. Les dispositions de l'actuelle Loi sur les banques n'assurent pas une protection suffisante des salariés, car elles ne s'appliquent qu'aux sûretés sur les stocks définies par l'article 88 de la Loi sur les banques et non à celles nées d'autres types de garantis, comme les débetures flottantes ou aux sûretés sur les stocks détenus par des prêteurs non assujettis à la Loi sur les banques.

Si le gouvernement s'engageait à prêter au syndic du failli des fonds suffisants pour acquitter les créances salariales, se trouveraient résolus les problèmes que risque d'entraîner la proposition de la priorité relative à savoir que les salariés ne soient pas assurés d'un paiement ou que ce dernier puisse tarder. En y consentant, le gouvernement acquerrait sur l'actif une sûreté qui aurait priorité sur les créances de ceux qui en possèdent déjà une. Il récupérerait les fonds avancés, lors de la réalisation de l'actif. Cette solution ne supprime toutefois pas les difficultés que soulève la répartition du point de vue administratif; néanmoins celles-ci s'en trouveraient réduites si la proposition de la priorité relative était adoptée de préférence à celle de la priorité absolue. Restent encore à résoudre les problèmes liés à la diminution du crédit mis à la disposition des industries utilisant une forte main-d'œuvre, comme nous l'avons exposé dans nos observations sur la proposition de la priorité absolue. Le Comité ne recommande donc pas l'adoption de la proposition de la priorité relative.

#### CAISSE DE PRÉVOYANCE DES SALARIÉS

Le Comité croit que les salariés seraient mieux protégés si était créée une Caisse de prévoyance dans laquelle seraient puisées les créances salariales des employés d'une entreprise en faillite qui n'ont pas été rémunérés. Pour ce faire, une nouvelle loi qui s'intitulerait Loi sur la Caisse de prévoyance des salariés, devrait être adoptée. Autre possibilité, la Caisse de prévoyance des salariés pourrait voir le jour grâce à un amendement apporté au bill C-12. L'actif de la Caisse ne ferait partie des biens d'aucun failli et celle-ci deviendrait créancier prioritaire pour une somme équivalant au montant versé en salaires réclamés. Comme la gestion serait aussi tout à fait distincte de celle des biens du failli, il vaudrait mieux que la Caisse soit créée aux termes d'une loi autre que la Loi sur la faillite.

La Caisse de prévoyance des salariés serait auto-suffisante et constituée grâce aux cotisations mensuelles de tous les employeurs du Canada, en fonction du nombre de leurs employés. Les contributions d'un si grand nombre d'employeurs réduiraient d'autant la quote-part des employés. Seule exception à cette règle d'application universelle, aucune contribution ne serait exigée des employeurs ayant moins de six (6) employés. Toutefois, tout employé aurait droit au paiement de son salaire par la Caisse de prévoyance si son employeur déclarait faillite, que ce dernier ait été ou non tenu de contribuer à la Caisse. Pendant la période initiale de mise sur pied de la Caisse, le soutien financier du gouvernement serait nécessaire.



The Superintendent of Bankruptcy would administer the Wage Earners Protection Fund using his district offices which are located in principal cities throughout the country. Upon a bankruptcy occurring, the trustee of the bankrupt estate would review the books and records of the bankrupt and determine the amounts, if any, owing to employees. The trustee would provide the district office of the Superintendent of Bankruptcy with particulars of such claims and the amount thereof would be paid to the trustee out of the Fund. The trustee would pay each employee his claim for unpaid wages to a maximum of \$2,500, the amount of his preferred claim under paragraph 265(4)(e) of Bill C-12. We anticipate that such payments could be made within two weeks after the date of the bankruptcy.

The Wage Earners Protection Fund would be subrogated, to the extent of the payment, to all the rights of the employees against the bankrupt company and the directors of the bankrupt company. These rights would include the right to be subrogated to the preferred claim of the employee under paragraph 265(4)(e) of Bill C-12.

The creation of a Wage Earners Protection Fund as outlined would assure the payment of the wage claims of employees of bankrupt companies. In addition, such wage claims would be paid promptly when the money is most needed to pay current living expenses. The administration of the Fund would present no complex problems since existing administrative practices would be utilized. The trustee of the bankrupt estate would perform the same duties as those under the present *Bankruptcy Act* when funds are available for distribution to employees of a bankrupt company. The unnecessary time-consuming and expensive litigation resulting from problems of allocation would be avoided.

Employers would be required to remit modest amounts monthly to the Receiver-General. However, the creation of a Wage Earners Protection Fund would avoid any disruption of present commercial lending practices and would enable an employer to obtain credit without any reduction caused by the fact that claims for unpaid wages would rank in priority to the secured claims of the lenders.

The introduction of Wage Earners Protection Funds in England, France and Germany recognizes the fact that they are the best solution for the protection of the wage earner. The experience in these countries should provide a realistic estimate of the annual payments to be made in Canada to unpaid employees after taking into account the terms of each fund and the number of employees protected.

For the reasons set out above, your Committee recommends that a Wage Earners Protection Fund be established in Canada.

#### EXTENT AND AMOUNT OF THE WAGE PRIORITY

Paragraph 265(4)(e) of Bill C-12 provides that the extent and amount of the wage priority should be \$2,000.00 for wages other than amounts for pension and other health and welfare plan contributions and \$500.00 for pension and other employee benefit plan contributions. A salesman would be

Le Surintendant des faillites gèrerait la Caisse de prvoyance des salariés en utilisant les bureaux de district établis dans les principales villes du pays. A la déclaration d'une faillite, le syndic des biens du failli étudierait les registres et livres de ce dernier et déterminerait quels sont, le cas échéant, les sommes dues aux employés. Il remettrait au bureau de district du Surintendant les détails de ces réclamations, et les sommes dues lui seraient versées par la Caisse de prvoyance des salariés. Le syndic remettrait à chaque employé le paiement correspondant à ses créances salariales, jusqu'à concurrence de \$2,500, soit le montant de sa créance prioritaire reconnue aux termes de l'alinéa 265(4)e) du bill C-12. Nous estimons que ces paiements pourraient être effectués dans les deux semaines qui suivent la déclaration de faillite.

La Caisse de prvoyance des salariés se verrait ainsi attribuer, en fonction des paiements effectués, la totalité des droits que les employés auraient pu exercer contre l'entreprise en faillite et ses administrateurs. Ces droits incluraient la créance prioritaire reconnue à un employé aux termes de l'alinéa 265(4)e) du bill C-12.

Comme nous l'avons déjà souligné, la création de la Caisse de prvoyance garantirait le paiement des créances salariales aux employés des entreprises en faillite. En outre, ces créances pourraient être rapidement payées, quand il faut faire face aux nécessités de la vie quotidienne. La gestion de la Caisse ne poserait aucun grand problème puisque seraient utilisées des méthodes déjà éprouvées. Le syndic du failli assumerait les mêmes fonctions que celles qui lui incombent actuellement de par la Loi sur la faillite, quand des fonds peuvent être répartis entre les employés d'une société en faillite. La nécessité du recours à un long et coûteux règlement des différends qui surgissent lors de la répartition des biens du failli serait ainsi supprimée.

Les employeurs seraient tenus de verser mensuellement de modestes sommes au Receveur général. Par ailleurs, la création de la Caisse de prvoyance des salariés éviterait toute interruption des pratiques actuelles de financement commercial et permettrait à un employeur de bénéficier de facilités de crédit sans être handicapé par la nature prioritaire des créances salariales sur les créances garanties des prêteurs.

L'adoption en Grande-Bretagne, en France et en Allemagne d'une Caisse de prvoyance pour les salariés témoigne du fait qu'il s'agit de la meilleure façon de protéger les salariés. En analysant les réalisations de ces pays, on devrait pouvoir évaluer assez exactement les sommes à verser annuellement aux employés canadiens non payés compte tenu des modalités de fonctionnement de chaque caisse et du nombre d'employés couverts.

Pour les raisons énumérées ci-dessus, le Comité recommande de créer au Canada une caisse de prvoyance pour les salariés.

#### COLLOCATION DE CRÉANCES POUR SALAIRE

L'alinéa 265(4)(e) du projet de loi C-12 prévoit que les créances pour salaire doivent être admises jusqu'à concurrence de \$2,000 pour les créances autres que des contributions que l'employeur doit à des régimes de retraite, d'assurance-maladie et d'assistance-sociale, et jusqu'à concurrence de \$500 pour les

entitled to an additional \$600.00 for disbursements incurred in respect of the business of the bankrupt.

The terminology of Clause 265(4)(e) is inconsistent in that subparagraph (i) refers to pension and "health and welfare plan contributions" while subparagraph (ii) refers to pension and "other employee benefit plan contributions". The definition of "wages" refers to "pension and other health and welfare plan contributions". Your Committee recommends that these inconsistencies should be corrected and that the term "pension and other employee benefit plan contributions" should be used both in the definition of wages and in Clause 265(4)(e). This would take into account that under the current labour bargaining regime the employer makes contributions other than pension and health and welfare plan contributions. It would also provide coverage for new types of employee benefit plan contributions which may arise in the future. There appears to be no justification for providing the two limits of \$2,000.00 and \$500.00. It would be more beneficial if the maximum amount of an employee's wage priority was \$2,500.00, which would include all claims for wages and pension and other employee benefit plan contributions. This would simplify the administration of the bankrupt estate and the Wage Earner Protection Fund.

It has been suggested that the wage priority might be limited to wages earned during a specified period prior to the date of bankruptcy. This type of provision might prejudice an employee unfairly if the date of bankruptcy occurred a significant length of time after the wage claim arose. A provision that limits the wage priority to a maximum of two weeks or a month would produce more benefit to the high wage earner and would leave the low wage earner who may be more needy with a lower claim. Your Committee considers that the expressing of the extent of such priority in dollar terms is the most equitable basis and that limiting such priority to \$2,500.00 is a reasonable balancing of the interests of all parties.

#### LIABILITY OF DIRECTORS FOR WAGES

Clause 188 of Bill C-12 provides that directors and former directors of a bankrupt corporation shall be personally liable, on a joint and several basis, for wages owing to employees of the bankrupt corporation. Your Committee recognizes that such a provision is necessary to ensure that, wherever possible, employees are paid. The limitation of such liability to the amount of the wage priority should continue but in view of our previous recommendation the maximum amount of such liability for wages should be increased to \$2,500.00, including pension and other benefit plan contributions.

contributions à des régimes de retraite et autres régimes institués au bénéfice des employés. Dans le cas d'un vendeur, il recevrait \$600 de plus pour les déboursés qu'il a, à juste titre, engagés pour l'entreprise du failli.

La terminologie utilisée à l'alinéa 265(4)(e) manque de cohérence dans la mesure où le sous-alinéa (i) fait état de contributions à des régimes de retraite, d'assurance-maladie et d'assistance sociale, alors qu'au sous-alinéa (ii) il est question de contributions à des régimes de retraite et autres régimes institués au bénéfice des employés. D'autre part, la définition de «salaire» parle de «pension et de contribution à des régimes d'assurance-maladie et d'assistance sociale». Le Comité recommande que ces différences de forme soient corrigées et que l'expression «régime de retraite et autres régimes institués au bénéfice des employés» soit utilisée dans la définition de salaire ainsi qu'à l'alinéa 265(4)(e). De cette façon, on tiendrait compte du fait que dans le système de négociations salariales en vigueur, l'employeur contribue autrement qu'aux régimes de retraite, d'assurance-maladie et d'assistance sociale. En outre, la définition s'appliquerait aussi éventuellement à de nouveaux types de contributions à des régimes institués au bénéfice des employés. Apparemment, les deux plafonds de \$2,000 et de \$500 ne sont pas justifiés. Il serait plus avantageux pour l'employé de fixer à \$2,500 le montant maximum prioritaire qui comprendrait toutes les créances pour salaire et régimes de retraite ainsi que les autres contributions à des régimes institués au bénéfice des employés. On simplifierait ainsi la gestion de l'actif du failli et celle de la Caisse de prévoyance pour les salariés.

D'aucuns ont proposé que la collocation des créances pour salaire soit limitée aux rémunérations touchées au cours d'une période bien précise avant la date de la faillite. Cette disposition risquerait de porter injustement préjudice à l'employé dans le cas où la faillite aurait eu lieu longtemps avant présentation de la créance pour salaire. Une disposition restreignant les créances prioritaires à un maximum de deux semaines ou un mois profiterait davantage aux salariés qui ont des revenus élevés, et porterait préjudice aux autres, peut-être plus dans le besoin, mais dont la créance est située plus bas dans l'ordre de collocation. De l'avis du Comité, il est préférable de fixer ce dernier en argent, car c'est la solution la plus juste, et de plafonner le montant des créances à \$2,500 pour le lésé personne.

#### RESPONSABILITÉ DES ADMINISTRATEURS POUR SALAIRES

L'article 188 du bill C-12 prévoit que les administrateurs et les anciens administrateurs d'une société en faillite sont conjointement et solidairement responsables des salaires dus aux employés de la société en faillite. Le Comité reconnaît que cette disposition est nécessaire pour veiller à ce que, dans la mesure du possible, les employés soient payés. Cette responsabilité est limitée au montant des salaires prioritaires, pratique qui doit être maintenue; mais étant donné la recommandation que nous avons faite antérieurement, le montant maximum devrait être porté à \$2,500, compte tenu des contributions au titre des régimes de retraite et autres régimes institués au bénéfice des employés. Au cas où les salaires seraient versés par la Caisse de prévoyance, l'administrateur ou l'ancien admi-



Since it is possible that for many reasons wages may not be paid through no fault on the part of a director, the provisions of subclause (3) of Clause 188 should be modified to provide that a director or former director is not liable for the unpaid wages of the employees of a bankrupt corporation if he establishes that he had reasonable grounds to believe that wages would be paid. A director or former director should not be able to avoid liability for such wages if they are paid by the Wage Earners Protection Fund and such fund should be subrogated to the rights of employees to claim such wages from a director or former director.

In addition, subclause (7) of Clause 188 should be clarified in order to provide that a former director is not liable for wages earned during the period after such former director ceases to be a director.

#### PAYMENTS BY BANKRUPT OUT OF AFTER-ACQUIRED INCOME

Your Committee has received a submission that Bill C-12 should be amended to provide that there should be a positive obligation imposed on the court to assess how much (*if any*) of the bankrupt's income should be paid over to the trustee for distribution to the creditors. Bill C-60 did not impose any obligation on a bankrupt to make payments to his creditors out of income earned after the date of bankruptcy. In its report on Bill C-60 your Committee recommended that such an obligation be imposed on the bankrupt. The subsequent bills, including Bill C-12, imposed this obligation on a bankrupt if he earns income in excess of that necessary to maintain a reasonable standard of living. Clause 215 of Bill C-12 gives the administrator the right to make such a determination in the first instance.

If the administrator makes such a determination, he has the right to file a caveat against the bankrupt, and an application may be made to the court to require the bankrupt to pay a portion of his earnings to the trustee. If a creditor is not satisfied with the decision of the administrator, an application may be made to the court to have the decision reversed.

During the hearings of your Committee it was remarked that there was no restriction upon the amount of the income earned by the bankrupt which the court may order to be vested in the trustee for distribution to the creditors pursuant to Clause 160 of Bill C-12. Your Committee recommends that such amount should not be greater than the portion of the income which could be attached under the law of the province in which the bankrupt resided. Otherwise there should be no change in the provisions of Bill C-12 relating to the obligations imposed upon a bankrupt to pay to the trustee a portion of the income earned after the date of bankruptcy.

In most cases the bankrupt does not earn income in excess of the amount required to maintain a reasonable standard of living and a compulsory court hearing in respect of each bankrupt would be an unwarranted expenditure of time and money.

nistrateur ne serait pas pour autant dégagé de la responsabilité, car la Caisse devrait être subrogée dans les droits qu'ont les employés de lui réclamer le paiement de leurs créances.

Comme il se peut que, pour nombre de raisons, les salaires ne soient pas payés sans qu'il y ait faute de l'administrateur, les dispositions du paragraphe 3 de l'article 188 devraient être modifiées de façon à prévoir que l'administrateur ou l'ancien administrateur n'est pas responsable des salaires non payés aux employés d'une société en faillite s'il prouve qu'il avait des motifs raisonnables de croire que les salaires seraient payés.

En outre, il faudrait préciser le paragraphe 7 de l'article 188 de manière à prévoir qu'un ancien administrateur n'est pas responsable des salaires gagnés pendant la période où il n'occupait plus son poste.

#### PAIEMENTS PAR LE FAILLI SUR DES REVENUS ACQUIS POSTÉRIEUREMENT

Il a été porté à l'attention du Comité que le bill C-12 devrait être modifié pour que la cour soit tenue d'évaluer éventuellement la part des revenus du failli dont le syndic doit être investi pour les répartir entre les différents créanciers. Le bill C-60 ne faisait pas l'obligation au failli de rembourser ses créanciers à l'aide de revenus gagnés après la date de la faillite. Dans son rapport sur ce bill, le Comité recommandait que cette obligation lui soit imposée. Les projets de loi ultérieurs, notamment le bill C-12, lui en fait l'obligation si son revenu est d'une valeur supérieure à ce qui est nécessaire au maintien d'un niveau de vie raisonnable. L'article 215 de ce même bill confère à l'administrateur le pouvoir de décider de faire enquête à ce sujet.

S'il en décide ainsi, il a le droit de déposer un caveat contre le failli, et la demande peut en être faite à la cour en application de l'article 160 qui oblige le failli à remettre une partie de ses revenus au syndic. Si un créancier n'est pas satisfait de la décision prise par l'administrateur, il peut demander à la cour, en vertu de l'article 219, l'annulation de la décision.

Au cours des auditions qu'il a tenues, le Comité s'est rendu compte qu'il n'existe aucun plafond au montant des revenus du failli dont le syndic peut être investi pour les répartir entre les différents créanciers en application de l'article 160 du bill C-12. Le Comité recommande que ce montant ne dépasse pas la part des revenus susceptibles d'être saisi aux termes de la législation en vigueur dans la province de résidence du failli. Mise à part cette modification, rien ne devrait être changé dans les dispositions du bill C-12 quant à l'obligation faite au failli d'investir le syndic d'une partie des revenus gagnés après la date de la faillite.

En général, le revenu du failli n'est pas supérieur à ce qui est nécessaire au maintien d'un niveau de vie raisonnable. De plus, si la cour était obligée de tenir des audiences pour chaque faillite, la dépense de temps et d'argent ainsi entraînée serait injustifiée.



## ACCELERATION OR TERMINATION OF A SECURITY AGREEMENT UPON BANKRUPTCY

Clause 147(1) of Bill C-12 is designed to prevent the operation of acceleration or termination provisions in a security agreement upon the filing of a bankruptcy petition or the making of a bankruptcy order.

It has been suggested that circumstances might exist where a secured creditor might be prejudiced if he was not entitled to rely on the term of his security agreement permitting acceleration or termination in the event of bankruptcy. Your Committee recommends that the secured creditor should be permitted to apply to the court for an order permitting the exercise of the acceleration or termination provisions of the security agreement if it is established that the operation of subclause 147(1) of Bill C-12 would materially and adversely affect such creditor by reducing the amount to be realized by the secured creditor below the amount which would have been recovered under the agreement if no bankruptcy proceeding had occurred.

## MISCELLANEOUS

Submissions which your Committee has received have mentioned some technical flaws in the drafting of the bill. Your Committee recommends that the following technical amendments should be made:

### 1. Sub-clause 2—Definition of "claim".

The word "disputed" should be substituted for "litigious". The same substitution should be made elsewhere in the bill e.g. paragraph 74(2)(b) and sub-clause 286(6)

### 2. Sub-clauses 10(3) and (4)

The words "to or" should be deleted where these sub-clauses refer to a transfer *to or* from a debtor.

### 3. Sub-clause 103(3)

The words "subject to the consent of any secured creditor who has an interest in the uncompleted contract" should be inserted after the words "party to an uncompleted contract,"

### 4. Paragraph 105(4)(b)

This paragraph should be redrafted to read as follows: "(b) The accounts referred to in that section are payable out of monies which under the terms of the arrangement are otherwise payable to creditors".

### 5. Sub-clause 106(7)

This sub-clause should be amended to read as follows: "To the extent provided in the proposed arrangement clauses 168 to 185 apply with such modifications as circumstances require".

### 6. Sub-clauses 106.2(1)(2)(3)(4) and (5)

These sub-clauses should apply not only when a commercial arrangement is made but also after a notice of an intention or a proposed arrangement is filed. This could be accomplished by amending sub-clause 106.2(1) to read "Where a notice of intention or a proposed arrangement has been filed and a secured creditor

## RÉSILIATION OU PAIEMENT ACCÉLÉRÉ D'UN CONTRAT DE GARANTIE POUR CAUSE DE FAILLITE

Le paragraphe 147(1) du bill C-12 a pour effet d'interdire la résiliation ou le paiement accéléré d'un contrat de garantie lorsqu'une requête est déposée ou qu'une ordonnance de faillite est rendue

On a fait remarquer que, dans certaines circonstances, un créancier garanti peut être lésé s'il n'a pas le droit de se prévaloir de son contrat de garantie autorisant le paiement accéléré ou la résiliation du contrat en cas de faillite. Le Comité recommande que les créanciers garantis puissent demander à la cour de rendre une ordonnance autorisant le paiement accéléré ou la résiliation du contrat de garantie, à condition de pouvoir prouver que l'application du paragraphe 147(1) du bill C-12 leur porte entièrement préjudice du fait que les fonds récupérés après réalisation de l'actif sont inférieurs à ce qu'ils auraient pu être aux termes du contrat de garantie si aucune procédure de mise en faillite n'était intervenue.

## DIVERS

Certains mémoires reçus par le Comité signalaient des défauts d'ordre rédactionnels dans le libellé de certains articles du projet de loi. Le Comité recommande que les modifications de forme suivantes soient apportées:

### 1. Paragraphe 2—Définition de «créance».

Le mot «litigieuse» devrait être remplacé par «contesté». La même modification devrait, bien entendu, être reportée dans tout le projet de loi dont à l'alinéa 74(2)(b) et au paragraphe 286(6).

### 2. Paragraphes 10(3) et (4)

Les mots «to or» devraient être supprimés dans la version anglaise lorsque les paragraphes en questions font référence au «transfer to or from the debtor».

### 3. Paragraphe 103(3)

Après les mots «la dénonciation du contrat», il faudrait insérer les mots «sous réserve du consentement de tout créancier garanti qui a des intérêts dans un contrat inexécuté».

### 4. Alinéa 105(4)(b)

Cet alinéa devrait être relibellé de la façon suivante: «(b) Les comptes visés dans cet article sont payables sur les sommes qui, en vertu du concordat, devraient être versées aux créanciers».

### 5. Paragraphe 106(7)

Le paragraphe devrait être modifié de la façon suivante: «Dans la mesure où une proposition concordataire le stipule, les articles 168 à 185 s'appliquent avec les modifications de circonstances».

### 6. Alinéas 106.2(1)(2)(3)(4) et (5)

Ces alinéas devraient être appliqués non seulement dans le cas d'un concordat commercial, mais également après qu'un avis d'intention ou une proposition concordataire a été déposé. Pour cela, il faudrait modifier l'alinéa 106.2(1) de la façon suivante: «Lorsqu'un avis d'intention ou une proposition de concordat a été déposé et qu'un créancier garanti . . .»

In addition in sub-clause 106.2(1) the words "trustee in whom property is vested pursuant to the arrangement" should be deleted and the words "trustee who has control of the records and property of the debtor" should be substituted therefor.

#### 7. Paragraph 117(4)(c)

The words "uncompleted contract" should be substituted for "a partly performed contract".

#### 8. Sub-clause 197(5)

The words "by reason of the insolvency of the lessee" should be deleted.

#### 9. Sub-clause 210(3)

This sub-clause should be amended to read as follows: "For the purposes of sub-clause (1) when the validity of all claims against an estate has been determined and, in the opinion of the registrar, all the property of an estate that may be realized without needlessly protracting the administration is realized, the estate is deemed to be fully administered."

#### 10. Paragraphs 265(2)(c) and (d)

The reference in paragraphs (d) to sub-clauses 106.1 to 106.3 is in error. These sub-clauses should be referred to in paragraph 265(2)(c).

#### 11. Sub-clause 265(14)

This sub-clause should be amended to take into account the provisions of clause 85 of Part IV of Bill C-6 the proposed new *Bank Act*. That clause creates a "priority payment instrument" which if issued by or drawn on a financial institution which is a member of the proposed Canadian Payments Association is entitled to be paid in full in priority to all other claims including administration costs in the event of the bankruptcy of such financial institution.

#### 12. Paragraph 265(14)(c)

Paragraph (c) of sub-clause 265(14) should be deleted since Canadian banks no longer issue notes intended for circulation in a country outside Canada and no provisions regarding such notes will be in the new *Bank Act*.

#### 13. Sub-clause 286(5)

The sentence "Such an appeal shall not operate as a stay of the proceedings unless and to the extent so ordered by the court." should be added to this sub-clause.

#### 14. Sub-clause 286(8)

This sub-clause should be amended to read as follows: "Notwithstanding sub-clause (4) where the court has made a determination pursuant to sub-clause (6) such determination shall be binding on the chairman of the meeting of creditors in respect of which such determination was made."

#### 15. Sub-clause 407(2)

This sub-clause should be amended to read as follows: (2) "Where any person whose evidence is given under oath or by affirmation in a proceeding under this Act dies, becomes incapacitated, cannot be located or in the case of any other person with leave of the court, the evidence of such person purporting to be sealed with the seal of the court, or a copy thereof purporting to be so sealed, shall be received as evidence of the matters therein deposited".

De plus, à l'alinéa 106.2(1) les mots «syndic à qui les biens du débiteur ont été dévolus en conformité du concordat» devraient être remplacés par «syndic qui contrôle les dossiers et les biens du débiteur».

#### 7. Alinéa 117 (4) c)

Les mots «contrat partiellement exécuté» devraient être remplacés par «contrat incomplet».

#### 8. Paragraphe 197(5)

Les mots «en raison de l'insolvabilité du locataire» devraient être supprimés.

#### 9. Paragraphe 210(3)

Ce paragraphe devrait être modifié de la façon suivante: «Pour l'application du paragraphe (1), après avoir déterminé la validité de toutes les créances sur l'actif, et quand de l'avis du registraire, tous les biens d'un actif qui peuvent être réalisés sans que l'administration ne soit prolongée inutilement l'ont été, l'administration de cet actif est réputée terminée.

#### 10. Alinéas 265(2)c) et d)

La référence à l'alinéa d) aux paragraphes 106.1 à 106.3 est erronée. Il faut se référer à ces paragraphes à l'alinéa 265(2) c).

#### 11. Paragraphe 265(14)

Ce paragraphe devrait être modifié pour tenir compte des dispositions de l'article 85 de la partie IV du bill C-6, projet de loi remaniant la législation bancaire. Cet article crée «un instrument de paiement prioritaire» fin s'il est émis par une institution financière. Affiliée à l'Association canadienne des paiements dont on envisage la création, ou s'il est tiré sur elle, doit être payé intégralement avant toute autre créance, frais d'administration y compris, en cas de faillite de cette institution financière.

#### 12. Alinéa 265(14)e)

L'alinéa c) du paragraphe 265(14) devrait être supprimé puisque les banques canadiennes n'émettent plus de billets destinés à être mis en circulation dans un pays autre que le Canada et qu'aucune disposition relative à ces billets ne figurera donc dans la nouvelle Loi remaniant la législation bancaire.

#### 13. Paragraphe 286(5)

Il faudrait ajouter à ce paragraphe la phrase suivante: «Cet appel ne peut agir comme une suspension de recours si la cour l'ordonne ainsi».

#### 14. Paragraphe 286(8)

Le paragraphe devrait être modifié de la façon suivante: «Nonobstant le paragraphe (4), si la cour a procédé à une évaluation en vertu du paragraphe (6), le président de l'assemblée des créanciers pour laquelle elle a été faite est tenu de s'y conformer.

#### 15. Paragraphe 407(2)

Le paragraphe devrait être modifié de la façon suivante: (2) «Lorsqu'une personne dont la déposition sous serment ou par déclaration solennelle a été reçue par une cour dans une procédure en vertu de la présente loi décède, est déclarée incapable ou ne peut être retrouvée, ou encore, dans le cas de toute autre personne ayant reçu de la cour l'autorisation de s'absenter, la déposition de cette personne présentée comme portant le sceau de la cour, ou une copie de cette disposition



présentée comme portant ce sceau, est admise comme preuve de ce qui y est exposé».

### CONCLUSION

Bill C-12 is the result of an extensive amount of effort and study by the Department of Consumer and Corporate Affairs, your Committee and many business and professional organizations. Its enactment into law has been excessively delayed. Subject to the very few changes recommended in this report Bill C-12 should become law as soon as possible. This bill represents an immeasurable improvement over the present *Bankruptcy Act* and it is essential that its benefits should be available to the Canadian public in the very near future.

Throughout the hearings your Committee has been assisted by our advisors Melvin C. Zwaig, C.A. and David E. Baird, Q.C. We wish to express to them our appreciation for their efforts on behalf of the Committee. We also thank the representatives of the Department of Consumer and Corporate Affairs for their assistance in this matter. Bankruptcy law involves a very delicate and proper balance of the rights of creditors, secured and unsecured, debtors and the general public. This bill is an admirable attempt to achieve such a balance after taking into account fundamental changes which have occurred in the overall credit system.

Respectfully submitted,

*Le président*  
Salter A. Hayden  
*Chairman*

### SCHEDULE "A"

#### BRIEFS SUBMITTED

1. The Canadian Bar Association
2. Canadian Institute of Chartered Accountants
3. The Canadian Bankers' Association
4. The North West Commercial Travellers' Association
5. The Wholesale Salesmen's Association of Canada
6. Laborers' International Union of North America, Local 183
7. Association of Canadian Financial Corporations
8. Credit Union Central of Ontario

### SCHEDULE "B"

#### ORAL SUBMISSIONS

1. The Canadian Bar Association
2. Canadian Institute of Chartered Accountants
3. The North West Commercial Travellers' Association
4. The Wholesale Salesmen's Association of Canada
5. Laborers' International Union of North America, Local 183
6. Credit Union Central of Ontario

### CONCLUSION

Le bill C-12 est le fruit de nombreuses études approfondies effectuées conjointement par le ministère de la Consommation et des Corporations, par le Comité ainsi que par de nombreuses associations professionnelles et commerciales. Son adoption n'a déjà que trop tardé. Sous réserve des quelques modifications que nous recommandons dans le présent rapport, le bill C-12 devrait prendre force de loi aussi rapidement que possible car il se présente une énorme amélioration par rapport à la loi actuelle et il faut absolument que le public puisse s'en prévaloir aussi rapidement que possible.

Au cours des auditions publiques qu'il a tenues le Comité a été assisté de ses conseillers, MM. Melvin C. Zwaig, C.A., et David E. Baird, C.R. Nous tenons à leur exprimer toute, au nom du Comité, notre gratitude. Nous remercions également les représentants du ministère de la Consommation et des Corporations du concours qu'ils nous ont prêté. La législation sur la faillite doit permettre de trouver un équilibre difficile à établir entre les droits des créanciers, garantis ou non garantis, des débiteurs et du grand public. Ce projet de loi s'y est employé de façon remarquable en tenant compte des modifications fondamentales survenues dans l'ensemble du système de crédit.

Respectueusement soumis,

### ANNEXE «A»

#### MÉMOIRES PRÉSENTÉS

1. L'Association du barreau canadien
2. L'Institut canadien des comptables agréés
3. L'Association des banquiers canadiens
4. The North West Commercial Travellers' Association
5. The Wholesale Salesmen's Association of Canada
6. L'Union internationale des journaliers d'Amérique, local 183
7. L'Association des compagnies financières canadiennes
8. Credit Union Central of Ontario

### ANNEXE «B»

#### TÉMOIGNAGES ORAUX

1. L'Association du barreau canadien
2. L'Institut canadien des comptables agréés
3. The North West Commercial Travellers' Association
4. The Wholesale Salesmen's Association of Canada
5. L'Union internationale des journaliers d'Amérique, local 183
6. Credit Union Central of Ontario











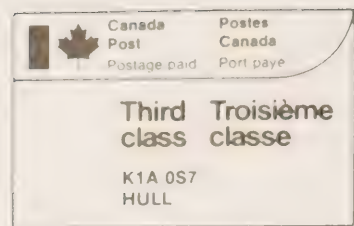












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature 1980

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, October 15, 1980  
Thursday, October 16, 1980

Le mercredi 15 octobre 1980  
Le jeudi 16 octobre 1980

Issue No. 17

Fascicule n° 17

**Ninth Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-6,  
"Banks and Banking Law Revision  
Act, 1980"

**Neuvième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-6, «Loi de  
1980 remaniant la législation  
bancaire».

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

DEPOSIT

1980



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

\*Ex Officio Members

(Quorum 5)

## COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

\*Membres d'office

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-6, intituled: “An  
Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings  
Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the  
Canadian Payments Association and to amend other Acts  
in consequence thereof”, in advance of the said Bill  
coming before the Senate, or any matter relating thereto;  
and

That the papers and evidence received and taken on the  
subject in the three preceding sessions be referred to the  
Committee.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-6, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat; et

Que les témoignages entendus et les documents recueillis sur le sujet au cours des trois sessions précédentes soient déferés au comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 15, 1980  
(25)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to discuss the following:

The subject-matter of Bill C-6, "Banks and Banking Law Revision Act, 1980".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Austin, Beaubien, Connolly, Lafond, McIlraith, Molson and Walker. (8)

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senators Haidasz and van Roggen. (2)

*In Attendance:* The following members of the advisory staff:

Mr. John F. Lewis;

Mr. David E. Scott.

*Witnesses:*

*Continental Bank of Canada:*

Mr. S. F. Melloy, President and Chief Executive Officer;

Mr. R. (Bob) Hemond, Vice President and General Manager, Quebec Division;

Mr. D. A. (David) Rattee, Vice President and Senior General Manager, Control and Planning;

Mr. J. (Jim) Baillie, Legal Counsel, Tory, Tory & Co.

*Canadian Bankers' Association:*

Mr. R. M. MacIntosh, President;

Mr. W. E. Bradford, Chairman, Executive Council, (Executive Vice President and Chief General Manager, Bank of Montreal);

Mr. J. A. Gordon Bell, President and Chief Operating Officer, Bank of Nova Scotia;

Mr. D. H. Lyons, Chairman, ad hoc Leasing Committee, (Vice President, Motor Vehicles, Continental Bank);

Following the opening statements, the Committee proceeded directly to the examination of the above witnesses, assisted therein by Messrs. Lewis and Scott.

At 4:25 p.m., the Committee adjourned further consideration of the above subject-matter until 9:30 a.m., Thursday, October 16, 1980.

THURSDAY, OCTOBER 16, 1980  
(26)

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce *resumed* its consideration of the above subject at 9:30 a.m.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Austin, Beaubien, Connolly, Cook, Lafond, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*), and Walker. (11)

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 15 OCTOBRE 1980  
(25)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier la question suivante:

La teneur du bill C-6, «Loi de 1980 remaniant la législation bancaire».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Austin, Beaubien, Connolly, Lafond, McIlraith, Molson et Walker. (8)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Haidasz et van Roggen (2).

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. John F. Lewis;

M. David E. Scott.

*Témoins:*

*Banque continentale du Canada*

M. S. F. Melloy, président et directeur exécutif;

M. R. (Bob) Hemond, vice-président et directeur général, Division du Québec;

M. D. A. (David) Rattee, vice-président et directeur général principal, Contrôle et planification;

M. J. (Jim) Baillie, avocat-conseil, Tory, Tory & Co.

*L'Association des banquiers canadiens*

M. R. M. MacIntosh, président;

M. W. E. Bradford, président du Conseil exécutif, (vice-président exécutif et directeur général, Banque de Montréal);

M. J. A. Gordon Bell, président et directeur des opérations, Banque de Nouvelle-Écosse;

M. D. H. Lyons, président, Comité spécial du crédit-bail, (vice-président, véhicules motorisés, Banque Continentale).

Après les déclarations préliminaires, le Comité entreprend directement l'examen des témoins susmentionnés avec l'aide de MM. Lewis et Scott.

A 16 h 25, le Comité ajourne l'étude de la teneur du bill susmentionné jusqu'au jeudi 16 octobre 1980, à 9 h 30.

LE JEUDI 16 OCTOBRE 1980  
(26)

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce reprend l'étude de la question susmentionnée, à 9 h 30.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Austin, Beaubien, Connolly, Cook, Lafond, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) et Walker (11).



*In Attendance:* The following member of the advisory staff:  
Mr. John F. Lewis.

*Witnesses:*

*Canadian Bankers' Association:*

Mr. R. M. MacIntosh, President;  
Mr. D. H. Lyons, Chairman, ad hoc Leasing Committee,  
(Vice President, Motor Vehicles, Continental Bank).

Following the opening statements, the Committee proceeded directly to the examination of the above witnesses, assisted therein by Mr. Lewis.

At 10:30 a.m., the Committee proceeded to the next order of business.

*ATTEST:*

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif:  
M. John F. Lewis.

*Témoins:*

*Association des banquiers canadiens:*

M. R. M. MacIntosh, président;  
M. D. H. Lyons, président, Comité spécial du crédit-bail,  
(vice-président, véhicules motorisés, Banque Continen-  
tale).

Après les déclarations préliminaires, le Comité entreprend directement l'examen des témoins susmentionnés avec l'aide de M. Lewis.

A 10 h 30, le Comité aborde l'article suivant à l'ordre du jour.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, October 15, 1980.

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-6, to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other acts in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I think we should get ahead because, as I understand it, at about 4.20 p.m. we have to vacate this room because another committee is to take over at 4.30, the reason being the shortage of space.

**Senator Molson:** And I suppose that will continue until they build a mezzanine in the centre of this building or something like that.

**Senator Connolly:** Or get some more space in the East Block.

**The Chairman:** This afternoon we have representatives of the Continental Bank and you have their brief before you. They are: Mr. S. F. Melloy, President and Chief Executive Officer; Mr. R. Hemond, Vice-President and General Manager of the Quebec Division; Mr. David Rattee, Vice-President and Senior General Manager, Control and Planning; and Mr. J. Baillie, Legal Counsel.

Now, have you settled among yourselves who is going to make the opening statement?

**Mr. S. F. Melloy, President and Chief Executive Officer, Continental Bank of Canada:** Yes, Mr. Chairman.

Mr. Chairman and honourable senators, thank you for affording me the opportunity to appear before you again. We had the privilege of appearing before you first in 1975 and then in 1977, when the Continental Bank of Canada bill was being considered. Since that time, the Continental Bank has been chartered and it has been in operation since June, 1979.

I would like to tell you something about the Continental Bank. It is a different type of bank in its approach to the businessman and to the individual. We operate on the principle that we must satisfy the total financial needs of the customer. The bank is primarily a commercial bank. The prime target market is small and medium sized business. We also pursue personal, corporate and international banking business. Our commercial banking strategy is to serve the total financial needs of small and medium sized business in a cost effective way by providing a customized range of financial services to best meet business financing and money management needs. We are making Continental Bank the most responsive, the most flexible and the most innovative bank that it is possible to be.

Honourable senators, we recognize the financial needs of the small and the medium sized companies and retail customers. We have done considerable research and have decided to meet

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 15 octobre 1980.

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier la teneur du bill C-6, Loi remaniant la Loi sur les Banques, modifiant la Loi sur les Banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

**Le sénateur Salter A. Hayden (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, je crois que nous devrions nous mettre au travail, car on me dit que vers 16 h 20 il nous faudra céder la place, faute de locaux, à un autre comité qui siège à 16 h 30.

**Le sénateur Molson:** Je suppose qu'il en sera ainsi, tant qu'on n'aura pas construit une mezzanine, ou quelque chose du genre, au centre de cet édifice.

**Le sénateur Connolly:** Ou que nous obtenions d'autres locaux dans le bloc de l'Est.

**Le président:** Nous accueillons cette après-midi les représentants de la Banque continentale, dont vous avez le mémoire sous les yeux, à savoir MM. S. F. Melloy, président et directeur général; R. Hemond, vice-président et directeur général de la division de Québec; David Rattee, vice-président et premier directeur général, Contrôle et planification et J. Baillie, conseiller juridique.

Avez-vous décidé lequel d'entre vous allait faire la déclaration d'ouverture?

**M. S. F. Melloy, président et directeur général, Banque continentale du Canada:** Oui, monsieur le président.

Monsieur le président, honorables sénateurs, je vous remercie de me donner l'occasion de comparaître une nouvelle fois devant vous. Nous avons déjà eu ce privilège en 1975, puis en 1977, lors de l'étude du projet de loi sur la Banque continentale du Canada. Cette banque a maintenant reçu sa charte et fonctionne depuis juin 1979.

J'ai d'abord quelque chose à vous dire au sujet de la Banque continentale. Elle a une façon bien à elle de s'adresser aux hommes d'affaires et aux simples particuliers. Nous avons pour principe de satisfaire tous les besoins financiers du client. Notre banque est essentiellement une banque commerciale, dont le marché cible est celui des petites et moyennes entreprises. Nous offrons également des services bancaires aux particuliers, aux sociétés et à l'échelle internationale. Notre stratégie bancaire commerciale est de répondre, de façon rentable, à l'ensemble des besoins financiers des petites et moyennes entreprises, en mettant à leur disposition toute une gamme de services financiers sur mesure qui facilitent le financement commercial et la gestion de l'argent. Nous sommes en train de faire de la Banque continentale la banque la plus attentive, la plus souple et la plus innovatrice du pays.

Honorables sénateurs, nous savons bien quels sont les besoins financiers des petites et moyennes entreprises ainsi que ceux des détaillants. Après une étude approfondie de la situa-

[Text]

these needs efficiently and effectively. Two amendments have been made to the proposed new Bank Act which are completely adverse to these objectives.

**Senator Connolly:** Before you go into that, how many branches has the bank now?

**Mr. Melloy:** We have 114 branches.

**Senator Connolly:** In all provinces?

**Mr. Melloy:** In all the provinces, senator.

These two amendments are adverse to these objectives and to the objectives of any bank which would attempt to serve the business market.

Although we are the largest leasing operation in Canada, and we have provided substantial funds to the automobile industry for leasing of automobiles, and have also made it possible for smaller automobile dealers to provide leasing for their customers, it seems it will no longer be possible for us to do this. If the automobile dealer is asking for the privilege of leasing passenger cars to his customers, we have no quarrel with this; as a matter of fact, Continental Bank would support this. We have been providing such a leasing service to them for that purpose for many years. However, when we are being excluded from leasing buses to school bus operators, to municipalities and other customers, when we cannot lease trucks to cartage companies or to an independent trucker, when we cannot lease trailers and tractors to companies and independent operators, when we cannot lease anything on the road that is less than 46,000 pounds in weight, we think we, as a bank, are being discriminated against, and, more importantly, so is the independent businessman who requires leasing as well as loans from his bank.

I have mentioned leasing in these opening remarks even though it is not the main substance of the brief that has been presented to you. However, it does tie in with the position that I wish to state. Most of the money we lend is lent to retail customers and to small and medium size businesses. Most of this money is lent on terms of three to eight years. The smaller companies, independent business operators and retail customers need to have term funds available to them. If banks have to pay reserves on the money they borrow for terms longer than one year, then at present rates of interest it will cost the businessman one-half to three-quarters of one per cent more for the funds he borrows from his bank.

Secondly, the bank might decide not to encourage term borrowing, but to lend him the funds on a demand basis because the bank can borrow short term funds at lower cost. It is not sound banking but sometimes the legislation often determines the manner in which a financial institution will operate. The effect, whether it is for a term loan or a term lease, will be unfavourable to the businessman.

The two changes I have mentioned have in common the impact to limit the ability of banks to compete both with respect to what they pay customers who save money and what they charge customers to whom they lend money. For exam-

[Traduction]

tion, nous avons décidé de satisfaire ces besoins de façon vraiment efficace. Or nous trouvons dans le nouveau projet de Loi sur les banques, deux modifications qui vont directement à l'encontre de ces objectifs.

**Le sénateur Connolly:** Pourriez-vous auparavant nous dire combien votre Banque compte de succursales?

**M. Melloy:** Nous en avons 114.

**Le sénateur Connolly:** Dans toutes les provinces?

**M. Melloy:** Oui, dans toutes les provinces, sénateur.

Ces deux modifications s'opposent, dis-je, à la poursuite de ces objectifs et des objectifs de toute banque qui chercherait à desservir le marché des affaires.

Bien que nous soyons-la plus importante institution de crédit-bail au Canada et que nous ayons avancé des sommes considérables à l'industrie automobile pour le crédit-bail automobile, que nous ayons également donné à des concessionnaires de marques d'automobile moins importants les moyens d'offrir du crédit-bail à leurs clients, il semble qu'il ne nous sera plus possible de le faire. Nous ne trouvons pourtant rien à redire lorsqu'une concessionnaire nous demande le privilège d'offrir du crédit-bail à ses clients; en fait, la Banque continentale appuierait cette initiative, car il y a déjà longtemps que nous leur offrons cette possibilité. C'est pourquoi lorsqu'on veut nous interdire d'offrir du crédit-bail pour autobus aux exploitants d'autobus scolaires, aux municipalités et aux autres clients, ou du crédit-bail pour camion aux compagnies de transport ou à un camionneur indépendant, ou du crédit-bail par roulotte ou tracteur à des compagnies et à des exploitants indépendants, lorsque nous ne pouvons faire de crédit-bail pour aucun véhicule pesant moins de 46 000 livres, cela nous semble un acte discriminatoire non seulement à l'égard de notre banque mais également à l'égard de l'homme d'affaires indépendant qui s'attend à ce que sa banque lui prête des fonds et lui accorde du crédit-bail.

Ces quelques remarques au sujet du crédit-bail ne constituent pas le thème central du mémoire qui vous a été soumis, mais se rattachent à ce que je veux vous exposer. La plupart de nos prêts, dont l'échéance varie entre 3 et 8 ans, sont consentis à des détaillants et à des petites et moyennes entreprises: Des plus petites entreprises, les hommes d'affaires indépendants et les détaillants ont besoin de fonds à échéance fixe. Mais si les banques sont obligées de payer des réserves sur l'argent qu'elles empruntent pour des échéances supérieure à un an, alors, aux taux d'intérêt actuels, il en coûtera de ½ à ¾ pour cent de plus à l'homme d'affaires pour emprunter à sa banque.

Deuxièmement, la banque peut décider de ne pas favoriser les prêts à terme, et consentir des avances sur demande, vu qu'elle peut emprunter des fonds à court terme à un meilleur taux. Ce n'est pas là une très bonne opération bancaire, mais la loi oblige parfois les institutions financières à fonctionner d'une certaine façon. Qu'il s'agisse d'un prêt à terme ou d'un crédit-bail à terme, l'effet en sera néfaste pour l'homme d'affaires.

Les deux changements dont j'ai parlé ont ceci en commun: ils empêchent les banques de soutenir la concurrence tant en ce qui concerne les taux d'intérêt qu'elles consentent à leur épargnants que les taux qu'elles imposent à leurs emprunteurs.



*[Text]*

ple, here is an advertisement for term deposits by one of the major chartered banks. They call them investment certificates. They are inviting people to lend their money to the bank for terms up to five years, down to about \$5,000 on a floating rate basis, so that in periods of inflation, and with interest rates as volatile as they are today, the saver is protected just as much as the borrower, and we believe that is sound.

From the Continental Bank of Canada's position, we are a bank with very large amounts of money in term funds. We do not think it is possible for us, or for smaller banks, to borrow most of their funds on a short term basis and lend these funds either to retail customers or to businessmen on terms of three to five years. We believe, at least, the term should be matched, because it does affect the liquidity of a smaller institution.

At the present time, we are borrowing approximately \$1.3 billion in the money market which is rolling over 35, 45, 60 days, and we would find it imprudent were we to convert our present term funding to short term funding and have the bulk of our funds on a short term basis. We do not have a large base of deposits, and no small bank which is chartered in Canada is going to start with a large base of deposits. So it is not sound for us, and I would submit, honourable senators, it is not sound for any bank regardless of its size.

The retention of section 208(8)(d) and the right of banks to lease vehicles other than passenger motor vehicles, we believe, is good for the banks and is good for the customers of the banks.

**Senator McIlraith:** Just give me that section again.

**Mr. David Scott, Q.C., Adviser to the Committee:** May I help, senator? It is at page 229 of the old bill.

**Senator McIlraith:** Oh, the old bill.

**Mr. Scott:** If you look in the new bill it has gone, which I believe is Mr. Melloy's point, and it is section 208(8)(d).

**Senator Connolly:** Just for the record, Mr. Chairman, perhaps it would be useful if we read into the record the section that has been deleted from the reprint of Bill C-6, and it is a very short one. Subsection 8(d) reads:

(8) For the purposes of this section, deposit liabilities do not include the outstanding balance of . . .

(d) Canadian currency deposits with an original term to maturity of one year or more if such deposits are not encashable, and encashable Canadian currency deposits that are not encashable until after one year from the date of issue;

That is the section Mr. Melloy seems to be talking about.

**The Chairman:** That is the section that is deleted.

*[Traduction]*

Prenez, par exemple, l'annonce publiée présentement par l'une des principales banques à charte relativement aux dépôts à terme qu'elle appelle certificats de placement. Elle invite les gens à lui prêter de l'argent pour des périodes pouvant aller jusqu'à 5 ans, et des montants ne pouvant être inférieurs à \$5,000 sur la base d'un taux flottant. De cette façon, en période d'inflation et compte tenu de la fluctuation actuelle des taux d'intérêts, l'épargnant est tout autant protégé que l'emprunteur et nous estimons que c'est juste.

La Banque continentale du Canada se considère une banque qui a consolidé des sommes importantes dans les fonds placés à terme. Nous ne croyons pas qu'il soit possible, tant pour nous que pour les banques plus petites, d'emprunter la plupart de nos fonds à court terme et de les prêter ensuite à des détaillants ou à des hommes d'affaires pour une durée de 3 ou 5 ans. Nous estimons, à tout le moins, que la durée devrait être proportionnelle puisqu'elle influe sur les liquidités d'une institution plus petite.

Nous empruntons à l'heure actuelle quelque \$1,3 milliards sur le marché monétaire dont le roulement se fait sur 35, 45 et 60 jours et nous trouverions imprudent de passer du financement à long terme au financement à court terme pour la plus grande partie de nos fonds. Notre base de dépôt n'est pas très vaste et aucune petite banque à charte canadienne ne se lancera sur le marché avec une base étendue. Ce n'est pas une solution pour nous et je dirais aux honorables sénateurs qu'il en va de même pour toutes les banques, quelle que soit leur taille.

Le maintien de l'alinéa 208(8)d) ainsi que du droit accordé aux banques de louer à bail des véhicules autres que des voitures sont à notre avis, salutaires tant pour les banques que pour leurs clients.

**Le sénateur McIlraith:** Répétez-moi le numéro de cet article.

**M. David Scott, c.r., conseiller du comité:** Permettez-moi, sénateur. Cet article se trouve à la page 229 de l'ancien projet de loi.

**Le sénateur McIlraith:** De l'ancien projet de loi!

**M. Scott:** Si vous jetez un coup d'œil dans le nouveau projet de loi, cet alinéa ne s'y trouve plus. Je crois que c'est ce que voulait souligner M. Melloy; il s'agit de l'alinéa 208(8)d).

**Le sénateur Connolly:** Pour le compte rendu, monsieur le président, il serait peut-être utile que nous reproduisions l'article qui a été abrogé; c'est un article très court. L'alinéa 8d) est ainsi libellé:

(8) For the purposes of this section, deposit liabilities do not include the outstanding balance of

d) des dépôts en monnaie canadienne dont l'échéance initiale est d'au moins un an, s'ils ne sont pas remboursables avant échéance ainsi que des dépôts en monnaie canadienne remboursables avant échéance mais qui ne peuvent pas être remboursés avant un an à compter de leur date d'émission;

Il s'agit de l'alinéa dont semble parler M. Melloy.

**Le président:** C'est l'article qui a été abrogé.

[Text]

**Senator Connolly:** Yes.

**The Chairman:** Well, Mr. Melloy, I was wondering, in what you have said up to this moment, what, if any, concern you have in the other amendment which was made during the summer recess on the question of prepayment of consumer loans.

**Mr. Melloy:** The prepayment of consumer loans, I think, is something that every bank must be concerned about because if a customer borrows money today, when interest rates are high, 17 per cent, and if interest rates should go down much lower—and we hope they do, senator—let us say to 12 per cent, then there is nothing to prevent any retail customer's coming in and paying off his loan. Therefore, in that situation I think it inhibits the ability of a bank to go and match its terms.

**The Chairman:** As I understand it, there is a prohibition against making a charge or imposing a penalty in relation to a consumer loan that is prepaid. But there is another addition to that sentence—that is, if there is a charge for or a penalty, if one is imposed, then the limitation is at the prescribed rate. Now, “prescribed” means prescribed by regulation. We don't know what it is. Have you any idea? Have the banks been told?

**Mr. Melloy:** I don't know, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Well, has your bank been told what the prescribed rate is likely to be?

**Mr. Melloy:** No, sir.

**The Chairman:** And, of course, as you know, regulations can be changed and you may not have a hand in the changing of them. So there would be some adverse effect so far as the operation of your bank is concerned?

**Mr. Melloy:** Yes, I think for any bank.

**The Chairman:** Would it be enough that it would force you to go on a floating rate basis?

**Mr. Melloy:** I think that course is even precluded from us because of the various provisions of the legislation in the provinces with respect to the stipulation of charges.

**Senator Connolly:** Could you speak a little louder, Mr. Melloy? We cannot hear.

**Mr. Melloy:** I think the floating rate position is not available to us because of the various provinces which have legislation relative to what has to be stated in a conditional sale contract, that is the rate of interest on a loan, and also the total dollar charges. In that situation, we would not be able to go to a floating rate using a conditional sale contract.

**Senator Connolly:** What about the other point that arises out of the chairman's question, that if you have a contract whereby you exact a bonus for prepayment of a consumer loan, have we got it straight, Mr. Chairman, or do we have any views as to whether or not the contractual provision, which is really a matter within property and civil rights in the provin-

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Oui.

**Le président:** Je me demandais, monsieur Melloy, au sujet de ce que vous avez dit jusqu'à maintenant, qu'est-ce qui vous préoccupe au juste, le cas échéant, dans la modification qui a été apportée au cours des vacances d'été à la question du paiement anticipé des prêts à la consommation.

**M. Melloy:** Le paiement anticipé des prêts à la consommation constitue une question qui devrait, à mon avis, inquiéter les banques, parce que, si un client emprunte de l'argent aujourd'hui alors que les intérêts sont élevés, en l'occurrence 17%, et que si ces derniers devraient encore chuter—ce que nous espérons, sénateur,—disons par exemple à 12%—rien ne pourra alors empêcher le client d'un détaillant de rembourser son prêt. Je crois donc que dans ce cas la banque n'est pas en mesure de répondre à ses obligations.

**Le président:** D'après ce que je comprends il est défendu d'exiger des frais ou d'imposer une amende à l'égard d'un prêt qui est acquitté par anticipation. Il y a toutefois quelque chose qui vient s'ajouter à cette phrase—à savoir—si, par exemple, des frais sont exigés ou une amende est imposée le cas échéant, la limite se situe donc au taux prescrit. Par «prescrit», on entend prescrit par voie de règlement. Nous ne savons pas de quel règlement il s'agit. En avez-vous quelque idée? Les banques ont-elles été informées?

**M. Melloy:** Je ne sais pas, monsieur le président.

**Le président:** Votre banque a-t-elle été informée de ce que serait le taux prescrit?

**M. Melloy:** Non, monsieur.

**Le président:** Et, naturellement, comme vous le savez, les règlements peuvent être modifiés et il se peut que vous ne puissiez rien y faire. Votre banque en souffrirait donc sans que vous ne puissiez rien y faire?

**M. Melloy:** Oui et je crois que ce serait le cas pour n'importe quelle banque.

**Le président:** Cela ne vous pousserait-il pas à recourir à un taux flottant?

**M. Melloy:** Je crois que nous ne pouvons même pas recourir à cette mesure, en raison des diverses dispositions des lois provinciales pour ce qui concerne la stipulation de frais.

**Le sénateur Connolly:** Pourriez-vous parler un peu plus fort monsieur Melloy. Nous ne pouvons vous entendre.

**M. Melloy:** Je crois que nous ne pourrions recourir au taux flottant parce que les diverses provinces imposent certaines limites relativement à ce qui doit être précisé dans un contrat de vente conditionnelle, à avoir le taux d'intérêt consenti sur le prêt ainsi que le total en dollars des frais exigés. Dans une telle situation, nous ne pouvons recourir à un taux flottant en utilisant un contrat de vente conditionnelle.

**Le sénateur Connolly:** En ce qui concerne l'autre élément de la question du président, à savoir le cas d'un contrat aux termes duquel une prime est exigée en cas de remboursement anticipé d'un prêt à la consommation, avons-nous correctement posé le problème, monsieur le président, ou ne pouvons-nous pas nous demander si la disposition contractuelle, qui relève en



[Text]

cial domain, overrides the right of the federal government or the federal parliament to legislate on that matter through the Bank Act?

**The Chairman:** We do not have a definition of "banking," although the Supreme Court of Canada has tried its hand at it, I would say, as an offhand opinion, not too clearly, not too successfully, but it is still a matter of record. I think it deals in an indirect way with the question.

Mr. Scott, have you had a look at that?

**Senator Connolly:** I think, Mr. Chairman, you told me we might have discussed this when we were dealing with the depositors' insurance legislation.

**The Chairman:** Yes, we did. Of course, we will be dealing with that again in the new Small Loans Act.

**Senator Connolly:** Yes.

**The Chairman:** We certainly were not very kind to the borrowers and depositors bill, and some of the clauses that were in that bill are repeated in Bill C-44.

**Senator Connolly:** Maybe we should not hold up Mr. Melloy. This is a legal question, really. I think it should be on the record so that it will not escape us.

**The Chairman:** It may be that Mr. Baillie will have something to say to us about it.

**Mr. J. Baillie, Legal Counsel, Continental Bank of Canada:** On the topic of the business of banking?

**The Chairman:** No, that is not really the intent. Mr. Melloy has mentioned provincial legislation. He has not mentioned any particular provinces, or he has not mentioned the scope of that legislation, so it is wide open. But which prevails—the federal position or the provincial position? If you avoid the implications of the federal position, are you then throwing yourself into the hands of the province?

**Mr. Baillie:** Senator, the constitutional position is a difficult one which I would not want to venture off the cuff. I think I can say, off the cuff and with great vehemence, that it seems to me it would be terribly regrettable for federal legislation to put the banks in a position where they are caught in the pincers between the federal government and provincial governments and must wind up in court to find out what the answer is. That would be a terribly unfortunate result, and it is a result that could follow if the federal legislation has the result that only a floating rate loan is economic and provincial legislation says you cannot do a floating rate loan.

**The Chairman:** Well, Mr. Baillie, you have some kind of precedent for that in the foreign bank situation, because the explanation that we were given here, by the Inspector General of Banks and others, was that in making the legal requirement such that a foreign bank could carry on banking business in Canada through a subsidiary company, the pressure to do that was said to be that the foreign banks are operating financial corporations, which many of them are, provincially incorpo-

[Traduction]

réalité du droit de propriété et du droit civil, donc de la compétence provinciale, n'échappe pas à la compétence du gouvernement fédéral ou du Parlement fédéral, lequel ne pourrait donc légiférer dans ce domaine par l'intermédiaire de la Loi sur les banques?

**Le président:** Nous n'avons aucune définition des «activités bancaires», bien que la Cour suprême ait fait une tentative en ce sens, en donnant une opinion au pied levé, qui n'est ni très claire ni très satisfaisante, mais que nous ne pouvons néanmoins ignorer. Voilà, je pense, qui répond indirectement à la question.

M. Scott, en avez-vous pris connaissance?

**Le sénateur Connolly:** Je pense, monsieur le président, que nous avons dû en discuter lorsque nous avons abordé la loi sur les assurances des déposants.

**Le président:** En effet. Naturellement, nous en reparlerons à propos de la Loi sur les petits prêts.

**Le sénateur Connolly:** Oui.

**Le président:** Nous n'avons guère ménagé le bill sur les emprunteurs et les déposants, dont certaines dispositions sont reprises dans le bill C-44.

**Le sénateur Connolly:** Il n'y a sans doute pas lieu d'interrompre M. Melloy sur cette question, qui relève en réalité du domaine juridique. Il suffit de la mentionner au compte rendu pour qu'elle ne nous échappe pas.

**Le président:** Il se pourrait que M. Baillie ait quelque chose à nous dire à ce propos.

**M. J. Baillie, conseiller juridique de la Banque continentale:** Au sujet des activités bancaires?

**Le président:** Non, pas vraiment. M. Melloy a fait état des lois provinciales. Il n'a pas parlé d'une province en particulier, pas plus que la portée de cette législation, vous avez donc toute latitude pour intervenir. Mais dans ce domaine, est-ce l'opinion fédérale qui prévaut ou celle des provinces? Si l'on veut éviter les conséquences de la compétence fédérale, ne risque-t-on pas de s'en remettre entièrement entre les mains des provinces?

**M. Baillie:** Sénateur, il s'agit là d'un délicat problème de conflit de compétences, sur lequel je ne voudrais pas risquer mon opinion. Je peux néanmoins insister sur le fait qu'à mon avis, il serait tout à fait déplorable qu'une loi fédérale place les banques dans un étiau entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, les obligeant ainsi à s'adresser aux tribunaux pour obtenir une réponse. Ce serait un résultat tout à fait malheureux qui pourrait se produire si la loi fédérale imposant un taux flottant pour des raisons économiques, alors que la législation provinciale l'interdit.

**Le président:** Monsieur Baillie, il existe à cet égard une sorte de précédent concernant la situation des banques étrangères, car selon les explications de certains témoins, et notamment de l'inspecteur général des banques, si l'on impose des conditions juridiques comme celles qui permettent aux banques étrangères d'effectuer des opérations bancaires au Canada par l'intermédiaire d'une filiale, on le fait par ce que les banques étrangères exploitent des sociétés financières, qui



[Text]

rated, and therefore the idea was to bring those foreign banks into the federal field and get them out of the financial corporation operation.

Now, that may be in reverse, and may in reverse be a sort of precedent that you are talking about.

**Mr. Baillie:** Senator, there is little I can add on the foreign bank question. It is clear that there are some serious constitutional issues that flow out of certain of the provisions of the act relative to foreign banks—for example, the prohibition against provincially organized foreign bank subsidiaries borrowing on the guarantee of their parents—but it seems to me, with respect to all concerned, including the draftsmen of the act, that it would be unfortunate to say that, because there is one constitutional problem inherent in one section of the act, it is all right to create another constitutional problem in another section of the Act. It seems to me that they should be kept to the minimum.

**The Chairman:** Well, that poses the problem, but it does not deal with it.

**Mr. Baillie:** Yes, sir.

**The Chairman:** And that is not a healthy way to leave the banks under the bank bill. So I take it that the position of the Continental Bank is one where it would prefer not to have this provision in relation to prepayment enacted as part of the banking legislation. Is that right?

**Mr. Melloy:** I am not sure that I can answer the question as positively as I would like to, but I think the banks would like to have a prepayment penalty on consumer loans.

**The Chairman:** If you get into the area where interest rates are going down and you have consumer loans at a higher rate of interest, there may be quite a rush for prepayment.

**Mr. Melloy:** At the present time prepayments can be made in any event without any charge. They can go in and I would think that financial institutions should be entitled to a charge.

**Senator Connolly:** Suppose the contract says otherwise, Mr. Melloy? Surely, the lender will be applying the bonus requirement or the penalty, if you want to call it that, for prepayment? Or is this a matter of discretion for the local management?

**Mr. Melloy:** We are not doing this at the present time. We have no prepayment penalties at all on consumer loans at the present.

**Senator Connolly:** In other words, it is open to the person who has the long term arrangement with you to come in and say, "Here it is"?

**Mr. Melloy:** Yes, he can come in and pay off his loan any time he wishes.

[Traduction]

ont souvent été constituées en vertu d'une loi provinciale, et on essaie donc de les amener dans le domaine de compétence fédérale et de les écarter du champ d'activités des institutions financières.

Ce principe peut-être invoqué en sens inverse, ce qui constituerait le genre de précédent dont vous parlez.

**M. Baillie:** Sénateur, il y a peu de choses à ajouter à propos des banques étrangères. De toute évidence, certaines dispositions de la loi qui régissent les banques étrangères soulèvent de graves questions constitutionnelles—notamment, l'interdiction faite aux filiales de banques étrangères constituées selon une loi provinciale d'emprunter sous la garantie de la société-mère—mais il me semble que dans l'intérêt de toutes les personnes en cause, y compris dans celui des rédacteurs de la loi, il faut absolument éviter de dire que dans la mesure où il existe un problème constitutionnel inhérent à un article de la loi, rien empêche de faire apparaître un autre problème dans un autre article de la loi. Il faut éviter au maximum ce genre de chose.

**Le président:** Vous posez le problème, mais vous ne le résolvez pas.

**M. Baillie:** En effet, monsieur.

**Le président:** Et ce n'est pas le bon moyen d'assujettir les banques à l'application de la Loi sur les banques. Je dois donc en conclure que la Banque continentale préférerait que cette disposition relative au remboursement anticipé ne soit pas insérée à la Loi sur les banques. Est-ce bien cela?

**M. Melloy:** Je ne suis pas certain de pouvoir répondre à votre question de façon aussi affirmative que je le voudrais mais il me semble que les banques aimeraient que l'on impose une pénalité pour le remboursement anticipé des prêts à la consommation.

**Le président:** Si, dans un secteur donné, les clients constatent une baisse des taux d'intérêt alors qu'ils ont contracté des emprunts à la consommation à un taux plus élevé, ils vont s'empresse de faire des remboursements anticipés.

**M. Melloy:** Actuellement, on peut faire des remboursements anticipés dans tous les cas et sans frais. J'aimerais que les institutions financières soient autorisées à imposer des frais.

**Le sénateur Connolly:** Supposons, monsieur Melloy, qu'un contrat contienne des stipulations contraires. Dans ce cas, le prêteur appliquera certainement la prime, ou la pénalité, si vous voulez l'appeler ainsi, en cas de remboursement anticipé. A moins que la décision ne soit prise de façon discrétionnaire par le directeur local.

**M. Melloy:** Actuellement, nous ne procédons jamais ainsi et il n'existe aucune pénalité en cas de remboursement anticipé sur les prêts à la consommation.

**Le sénateur Connolly:** Autrement dit, toute personne qui a fait un emprunt à long terme auprès de votre banque peut le rembourser en tout temps.

**M. Melloy:** Oui, elle peut le rembourser quant elle veut.

[Text]

**Senator Connolly:** Is that customary? Is that usual? It seems to me the problem the chairman is putting to you is that the customary thing is for some extra payment to be exacted when prepayment is made of a loan on the basis that there might be charges that would be incurred by the lender as a result of the prepayment. Can you help us out on this?

**Mr. R. Hemond, Vice-President and General Manager, Quebec Division, Continental Bank of Canada:** I think there are provincial laws, to get back to Mr. Baillie's point, that could be different in each province. For example, in Quebec there is la loi de la protection du consommateur that says you cannot charge a bonus, you might call it, or a minimum charge.

**Senator Connolly:** Or a penalty?

**Mr. Hemond:** Or a charge in a financing deal involving the purchase of goods. So there are provincial laws. I do not know the law in other provinces, but it could be as different as the law we have.

**Senator Connolly:** It is clear, I take it, we all know what we are talking about. The one that is more familiar to lawyers, I think, is the case where there is a mortgage for a certain term of years, and then if there is a prepayment provision it can be used providing payment is made of a bonus or interest of a month or three months, as the case may be. I suppose that is provided to relieve the lender from the possibility of loss of income on that capital as a result of the prepayment until it is reinvested.

**Mr. Hemond:** That is right.

**Senator Connolly:** That is what we are talking about here, but you say that your bank does not exact payments of this kind?

**Mr. Melloy:** That is correct, senator.

**Senator Connolly:** Do you have any expense as a result? Do you have many prepayments?

**Mr. Melloy:** I do not know, senator, what the percentage rate of prepayment is, but, of course, there are considerable prepayments, because when a person buys an automobile and finances it for four years it is very conceivable that he will trade the car and prepay the contract and buy another car or just sell it and not buy another car. So we do get prepayments.

**Senator Connolly:** He might get a legacy from his uncle, too.

**Senator McIlraith:** Let us clear that up, because I think there may be a little confusion arising here. If he is not refinancing on this new car, do you mean to tell me that you will take his payment after, say, 90 days, charging only interest from the date he borrowed the money up to the end of the 90 days?

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Est-ce que le cas se produit fréquemment? Il me semble que le président voudrait savoir si des frais supplémentaires peuvent être exigés, en cas de remboursement anticipé d'un prêt, si le prêteur est appelé à payer des frais par suite du remboursement anticipé. Pouvez-vous nous parler de ce problème?

**M. R. Hemond, vice-président et directeur général de la division québécoise de la Banque continentale du Canada:** Pour en revenir à l'argument de M. Baillie, il existe des lois provinciales, qui varient d'une province à l'autre. Par exemple, au Québec, on a la Loi de la protection du consommateur, qui interdit d'imposer une prime ou des frais.

**Le sénateur Connolly:** Ou une pénalité.

**M. Hemond:** Ou des frais dans un contrat financier impliquant l'achat de biens. Il existe donc des lois provinciales. Je ne connais pas les lois des autres provinces, mais elles pourraient être différentes de la loi québécoise.

**Le sénateur Connolly:** Nous savons tous de quoi il s'agit. Le problème qui se pose le plus souvent aux avocats, c'est le cas où une hypothèque accordée pour un certain nombre d'années est assortie d'une disposition prévoyant un remboursement anticipé, pour s'en prévaloir, l'emprunteur devra verser une prime, ou une somme correspondant à l'intérêt d'un mois ou de trois mois, selon le cas. Je suppose qu'on a prévu cela pour éviter que le prêteur ne puisse subir une perte de revenus sur le capital qu'il a prêté, étant donné que la somme remboursée par anticipation risque de rester improductive jusqu'à ce qu'elle soit réinvestie.

**M. Hemond:** C'est cela.

**Le sénateur Connolly:** Voilà ce dont nous parlons, mais vous dites que votre banque n'exige pas ce genre de prime.

**M. Melloy:** C'est exact, sénateur.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce que cela vous occasionne des frais? Avez-vous beaucoup de remboursements anticipés?

**M. Melloy:** Je ne sais pas, sénateur, quel pourcentage représente les remboursements anticipés mais, naturellement, ils sont assez nombreux, car lorsqu'une personne achète une automobile qu'elle finance sur quatre ans, elle peut très bien la revendre avant cette échéance et rembourser son emprunt, surtout si elle ne rachète pas de voiture. Donc il y a des remboursements anticipés.

**Le sénateur Connolly:** L'emprunteur fait parfois un héritage.

**Le sénateur McIlraith:** Tirons les choses au clair, car la question me semble un peu confuse. Si la personne dont vous parlez n'a pas besoin de financement pour sa nouvelle voiture, voulez-vous dire que vous allez recevoir son remboursement anticipé au bout de 90 jours, par exemple, et que vous n'allez calculer l'intérêt que sur la période écoulée entre la date de l'emprunt et la fin de 90 jours?



[Text]

**Mr. Hemond:** Yes. Normally, a 36-month contract is prepaid in 20 months. Normally, this is the average, talking really about automobile contracts.

**Mr. Melloy:** Mr. Chairman, this particular question that is raised certainly is important from an income point of view. The substance of the brief which we are dealing with here, I think from the point of view of banks, is the most important thing, as far as we are concerned.

**The Chairman:** You know what occurred to me, Mr. Melloy, was that if a bank loans money to a consumer, a consumer loan, for five years or eight years and then the consumer comes in and prepays his loan at the end of three or four years, the bank has certain equipment and machinery and procedures laid out, all of which cost money, and therefore a prepayment must create some element of cost, and to the extent that it creates an element of cost, either the consumer should pay it or the bank will have to charge it against the general business of the bank. So somewhere customers of the bank are going to pay whatever the cost is.

**Mr. Melloy:** And, senator, the cost in the particular procedure we are dealing with here is also very great, because it is not only the cost you refer to, but we are also going to have to borrow money for these customers for five or four years, and at the same time we are going to have to put four per cent of these funds on deposit with the Bank of Canada without interest to us. So it is a cost both ways.

**Senator Connolly:** Is your bank now on section 208, on the last leg of your argument there?

**The Chairman:** He is talking about term deposits.

**Senator Connolly:** That is right. Later, Mr. Chairman, I want to ask a couple of questions on that, but only after we finish the business of the penalties for prepayment. Apparently, that is not a problem for the Continental Bank, because you do not charge penalties for prepayment.

**Mr. Hemond:** I think it is a problem, but we are faced with provincial laws which are not the same all across Canada; but it is a problem and it is costly to us.

**Senator Connolly:** Yes.

**Mr. Hemond:** But we have to live, as Mr. Baillie said, with some provincial laws, and I do not know what you can do there actually.

**Senator Connolly:** And there is a question of superiority of the law: the banking law takes precedence over the law of contract in the provinces.

**The Chairman:** Well,—

**Senator Connolly:** We are not going to ask Mr. Hemond to wait that. The Supreme Court has not done it yet, so we will wait.

**The Chairman:** They have made some indirect attempts to deal with the problem of banking. I am not sure how much of

[Traduction]

**M. Hemond:** Oui. Normalement, un contrat de 36 mois est remboursé au bout de 20 mois. Il s'agit d'une moyenne, qui s'applique aux contrats de financement des automobiles.

**M. Melloy:** Monsieur le président, cette question est surtout importante par ses conséquences sur les revenus de la banque. À mon sens, ce qui importe avant tout pour les banques, notamment pour la nôtre, c'est ce dont nous parlons dans notre mémoire.

**Le président:** Il me semble, monsieur Melloy, que si une banque prête de l'argent à un consommateur pour cinq ou huit ans, et que ce consommateur rembourse son prêt au bout de trois ou quatre ans, la banque a engagé des dépenses pour ce prêt, sous forme de matériel, de procédure, etc.—tout cela coûte de l'argent—le remboursement anticipé va donc se traduire par des coûts et de ce fait, le consommateur devra les assumer, ou bien la banque devra les répercuter sur ses activités générales. Finalement, ce sera aux autres clients de la banque d'assumer ces coûts.

**M. Melloy:** Sénateur, le coût des procédures particulières qui nous intéressent est très considérable, car il ne s'agit pas seulement du coût dont vous parlez, mais aussi du coût des emprunts que la banque doit contracter pour quatre ou cinq ans, afin de satisfaire ses clients, n'oublions pas que pendant ce temps, elle devra déposer en réserve auprès de la Banque du Canada l'équivalent de 4% de ces fonds qui ne lui rapporteront pas d'intérêt. Le remboursement anticipé pénalise donc doublement la banque.

**Le sénateur Connolly:** Votre banque répond-elle actuellement à l'article 208 du bill?

**Le président:** Il parle des dépôts à terme.

**Le sénateur Connolly:** C'est cela. Plus tard, monsieur le président, j'aimerais poser quelques questions à ce propos, mais j'attendrai que nous en ayons fini avec les pénalités en cas de remboursement anticipé. Apparemment, cela ne constitue pas un problème pour la Banque continentale, puisqu'elle n'impose pas de pénalité.

**M. Hemond:** Je pense que le problème existe, mais nous sommes soumis à des lois provinciales qui ne sont pas uniformes dans l'ensemble du Canada. Mais le problème existe, et il nous coûte très cher.

**Le sénateur Connolly:** Oui.

**M. Hemond:** Mais, comme l'a dit M. Baillie, nous devons respecter les lois provinciales et, en fait, je ne sais pas ce que vous pouvez faire dans ce domaine.

**Le sénateur Connolly:** Certaines lois l'emportent sur d'autres: la Loi sur les banques a préséance sur la loi provinciale régissant les contrats.

**Le président:** Eh bien...

**Le sénateur Connolly:** Nous n'allons pas demander à M. Hemond de se prononcer sur ce problème. La Cour suprême ne l'a pas encore fait, nous devons donc attendre.

**Le président:** La Cour suprême a essayé indirectement de résoudre le problème des activités bancaires, mais je ne sais



[Text]

a precedent has been established. In any event, it is a question that we will have to look; at and if we can find answers, we will. If we cannot find answers, we will say so. If there is a possibility of an adverse answer which could be construed in the way Mr. Baillie has said, that the federal authority pushes you one way, and then that forces you into the escape route and the provinces catch you there—that is about the way you put it, isn't it, Mr. Baillie?

**Mr. Baillie:** That possibility is certainly open, senator.

**The Chairman:** Yes. The question is whether that kind of presentation of legislation is a good drafting method.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, I do not think we have on the record for this afternoon the specific clause in the bill which deals with this prohibition against the exaction of a penalty for prepayment.

**Mr. Scott:** To put it on the record then, senator—and, in defence of Mr. Melloy, I did not read anything in his brief that dealt with this, but I believe there are other submissions on this—it is section 174(5), which is located at page 171 of the new Bill C-6.

**The Chairman:** At the bottom of that page, and it goes over to the next page.

Are there any questions that you want to ask?

**Mr. Scott:** Mr. Chairman, I am not sure whether Mr. Melloy has quite finished his presentation.

**Mr. Melloy:** Honourable senators, I certainly would not propose to take you through the brief. I am sure that you are aware of what it contains, but I would like to indicate a few of the things in here which are the important points. The first is certainly the submission on page 1 of the brief. We submit there that the provisions as to reserve requirements in the proposed Act, while more onerous than necessary, produced a well balanced and adequate set of rules. We submit that the deletion of section 208(8)(d) would make the reserve requirements substantially more onerous, to the detriment not only of the banking system in general and Continental in particular, but also of the policy objective of the new act.

We submit that the only real reason for the deletion of section 208(8)(d) is to legislate an unjustified competitive disadvantage for the banks. We submit that even if the arguments favouring deletion of section 208(8)(d) have merit, they can be met by changes to the regulations under the Trust Companies Act which the Cabinet has authority to adopt.

For all of the above reasons, we submit that section 208(8)(d) should be retained.

In summary, the deletion of section 208(8)(d) would result in imposition of unfairly high reserve requirements on the banking community as a whole, and would reduce the motivation of chartered banks to persuade their customers to move to longer term deposits and would militate against decisions by other financial institutions to become banks. It would have a particularly unfair impact on smaller banks and, in particular, on the Continental Bank, and might well dissuade the Continental and IAC from amalgamating expeditiously.

[Traduction]

pas si cette jurisprudence est bien ferme. De toute façon, nous aurons à revenir sur cette question et peut-être pourrions-nous y apporter des réponses. Si nous n'y parvenons pas, nous devons le dire. Il se pourrait également que, comme l'a dit M. Baillie, les autorités fédérales imposent des exigences aux banques, qui seront alors obligées, pour les respecter, d'enfreindre des dispositions provinciales; est-ce bien de cela que vous avez parlé, M. Baillie?

**M. Baillie:** Ce risque existe certainement, sénateur.

**Le président:** Oui. Il s'agit de savoir si cette loi a été rédigée selon une bonne méthode.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, nous devrions citer, pour le compte rendu, l'article particulier du bill qui traite de l'interdiction d'imposer une pénalité en cas de remboursement préalable.

**M. Scott:** Pour le compte rendu, sénateur—et je dois dire, à la décharge de M. Melloy, que je n'ai rien lu à ce propos dans son mémoire, mais je crois que la question est abordée dans d'autres documents—it s'agit du paragraphe 174(5), qui apparaît à la page 171 du nouveau bill C-6.

**Le président:** Au bas de la page, et l'article se poursuit à la page suivante.

Avez-vous des questions à poser?

**M. Scott:** Monsieur le président, je ne pense pas que M. Melloy ait tout à fait fini son intervention.

**M. Melloy:** Honorables sénateurs, je ne voudrais pas passer tout le mémoire en revue. Vous connaissez sans doute les arguments qu'il contient, mais j'aimerais néanmoins vous en indiquer les points importants. Le premier est certainement la proposition de la première page du mémoire. Nous estimons que les dispositions de la loi qui concernent les réserves obligatoires constituent un ensemble de règles satisfaisantes et bien équilibrées, même si elles sont très onéreuses pour les banques. À notre avis, la suppression de l'alinéa 208(8)d rendrait les réserves obligatoires encore plus onéreuses, au détriment non seulement du système bancaire et de la Banque continentale en particulier, mais également des objectifs de la nouvelle loi.

À notre avis, par la suppression de cet alinéa, on voudrait en réalité consacrer dans la loi un handicap injustifié pour les banques sur le terrain de la concurrence. Malgré toute la valeur des arguments des partisans de la suppression de cet article, on pourrait obtenir le même résultat en modifiant les règlements d'application de la Loi sur les compagnies de fiducie, qui relèvent de la compétence du Cabinet.

Pour toutes ces raisons, nous demandons que l'alinéa 208(8)d soit maintenu.

En résumé, sa suppression se traduirait par une augmentation injuste des réserves obligatoires pour l'ensemble du système bancaire, elle dissuaderait les banques à charte d'inciter leurs clients à effectuer des dépôts à plus long terme, et dissuaderait les autres institutions financières de se transformer en banques. Elle aurait un effet particulièrement injuste pour les petites banques, notamment pour la Banque continentale, qui pourrait alors renoncer à son projet de fusion avec l'IAC.

[Text]

**The Chairman:** Well, when you are talking about the primary cash reserves situation, what you have now under Bill C-6 is the agreement of the government that the original primary cash reserve was too high, and, of course, we have been preaching that in this committee since the white paper. Now they propose to reduce it from 12 to 10 per cent on demand deposits, and from four to three per cent on notice deposits with that extra so-called give away on the first \$500 million at a special rate. But the benefit of it is phased in over three-and-a-half years, and that is part of the picture you have to look at because while reserves are lower the requirements are lower. You do not get the benefit of it, except piecemeal for a period of three-and-a-half years, and then you have another factor now with the term deposits being thrown into that field, and the term deposits, I suppose, would carry the three per cent rate.

**Mr. Melloy:** Yes.

**Senator Connolly:** What is the rate they carry now?

**Mr. Melloy:** Four per cent, senator.

There is another impact as well, senator, and that is, of course, there will be additional secondary reserves required as well. I cannot speak for the other banks, but certainly, as far as Continental Bank is concerned, we have \$50 million or \$60 million invested in secondary reserves. We are losing money on it because we are not able to borrow in the marketplace at a rate comparable to what we are earning on secondary reserves.

**The Chairman:** Well, on secondary reserves, if you don't want to give the Bank of Canada the money, you have to invest in treasury bills.

**Mr. Melloy:** Correct.

**The Chairman:** Day-to-day loans in the marketplace.

**Mr. Melloy:** Investment, yes.

**The Chairman:** Does that have some limiting effect on your earning ability?

**Mr. Melloy:** Yes, it does, senator, because it costs us from a half to three-quarters of one per cent, at a minimum, for us to go in the marketplace, borrow the money, then invest the money in treasury bills or day-to-day loans. Of course, the other thing is, when we invest that \$60 million or borrow that \$60 million to invest then, of course, we have to take four per cent off that and put it on deposit with the Bank of Canada, in any event, to maintain the secondary reserves. So, it is a cost, and a substantial cost.

**Senator Connolly:** Have we any clue as to why paragraph (d) of subsection (8) was removed? Was it simply to provide more money by way of reserves?

**Mr. Scott:** I think Mr. Melloy has set it out in the Brief. He can probably tell us.

**Mr. Melloy:** Well, senator, there was considerable representation made by trust companies on this, and I think their argument revolved around the fact that if the banks were able to borrow funds for more than one year without reserves then

[Traduction]

**Le président:** En ce qui concerne la réserve primaire en liquide, le gouvernement reconnaît, par le bill C-6, que la réserve initiale était trop élevée, et naturellement, notre Comité n'a cessé de le répéter depuis le Livre blanc. On propose maintenant d'abaisser de 12 à 10 p. 100 les réserves sur les dépôts à vue, et de 4 à 3 p. 100 les réserves sur les dépôts à préavis, avec un taux particulier pour les premiers \$500 millions, ce qui constituerait une sorte de cadeau. Mais l'avantage de cette réduction est réparti sur une période de 3 ans et demi, et il faut en tenir compte, car si les réserves sont moins importantes, les exigences sont également moindres. La réduction n'apportera aucun avantage, sinon de façon fragmentaire pendant une période de 3 ans et demi, mais il faut également tenir compte des dépôts à préavis qui, je suppose, seraient assortis d'un taux de 3 p. 100.

**M. Melloy:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** A quel taux sont-ils actuellement?

**M. Melloy:** Quatre pour cent, sénateur.

Il ne faut pas oublier non plus l'obligation de constituer des réserves secondaires supplémentaires. Je ne peux pas parler au nom des autres banques, mais en ce qui concerne le Banque continentale, nos réserves secondaires représentent un investissement de \$50 ou 60 millions. Nous perdons de l'argent sur ces réserves, car nous ne pouvons emprunter sur le marché à un taux comparable à celui que nous rapportent nos réserves secondaires.

**Le président:** Si vous ne voulez pas placer de l'argent dans des réserves secondaires, à la Banque du Canada, il vous faut investir dans des bons du trésor.

**M. Melloy:** C'est exact.

**Le président:** Ou en prêtant au jour le jour sur le marché.

**M. Melloy:** Oui, sous forme d'investissements.

**Le Président:** Vos possibilités d'obtenir des revenus s'en trouvent-elles limitées?

**M. Melloy:** Oui, sénateur, car il nous en coûte au minimum 0.50 ou 0.75 p. 100 pour emprunter de l'argent sur le marché et l'investir en bons du Trésor ou en prêts au jour le jour. Naturellement, lorsque nous investissons ces \$60 millions ou que nous empruntons pour les investir ensuite, nous devons en prélever 4 p. 100 pour les déposer de toute façon à la Banque du Canada, dans nos réserves secondaires. Cela se traduit nécessairement par des coûts élevés.

**Le sénateur Connolly:** Savons-nous pourquoi l'alinéa 8d) a été supprimé? A-t-on simplement voulu augmenter le montant des réserves?

**M. Scott:** M. Melloy aborde cette question dans son mémoire. Il peut sans doute nous en parler.

**M. Melloy:** Eh bien, sénateur, cette question a vivement intéressé les sociétés de fiducie, qui insistaient essentiellement pour dire que si les banques peuvent emprunter pour plus d'un an sans constituer de réserves, les sociétés de fiducie se trouve-



[Text]

it would inhibit the trust companies from borrowing in that field or they would not be competitive.

**Senator Connolly:** But they have no reserve requirements in their act.

**Mr. Melloy:** They have no reserve requirements. I cannot find it in my brief right now, but I guess we conclude, on the basis that if there is merit to the concerns raised by the trust companies, those concerns should be met by a revision of the rules applicable to trust companies rather than by toughening up the rules applicable to banks. And it is within the authority of Cabinet to make that revision. So, in attempting to do something for the Trust Companies, they are imposing an adverse situation on banks.

**Senator Connolly:** Could I ask one more question, Mr. Chairman? I apologize for doing so much talking.

**Mr. Melloy:** let me be the devil's advocate for a minute and say it this way. The reserve requirements are, generally speaking, exacted on deposits of banks. Now, these longer term deposits are deposits, they are loans to banks by customers. Why should the term deposit be exempt from the reserve requirement any more than the demand deposit should be? reserve than the demand deposit? Now they won't be exempted, but why should you not have a reserve requirement against the term deposit?

**Mr. Melloy:** Senator, I think there probably are two reasons. I would submit that a deposit that is for longer than one year is hardly, really, a money instrument as such. The other reason is that if the banks are going to have to pay reserves on deposits of one year, then surely any other financial institution that is taking deposits for the same period of time should be treated in exactly the same way, and this is not what is being suggested in this situation.

**The Chairman:** Except, if you have a financial institution that takes deposits that is not a bank, then how are the reserve requirements going to be imposed?

**Mr. Melloy:** Well, senator, that being the situation, that is the reason why that reserve should not be imposed on the banks, and certainly the Minister of State for Finance, Mr. Bussières, made that very clear with respect to his own statement on the fact that the reserves that were put up by the banks were adequate in all respects. There was no argument with that, certainly, by any of the senators or the Members of Parliament as to whether the reserves were adequate in the Canadian banking system. They are more than adequate.

**Senator Connolly:** Without requiring reserves on term deposits, they were adequate without that?

**Mr. Melloy:** Yes, senator, quite adequate.

**The Chairman:** You might as well be realistic about this, you know. I am sure the members of the committee all recall the statement made by the Governor of the Bank of Canada and by the Inspector General of Banks when they were asked about the question of reserves, and they said they didn't need these primary cash reserves for any reasons relating to either

[Traduction]

ront dans l'impossibilité d'emprunter sur ce même terrain à des conditions concurrentielles.

**Le sénateur Connolly:** Mais la loi qui les régit ne les oblige pas à constituer des réserves.

**M. Melloy:** Elles ne sont pas obligées de constituer des réserves. Je n'arrive pas à mettre la main sur mon mémoire, mais nous affirmons, en conclusion, que les préoccupations des sociétés de fiducie devraient être apaisées par une révision des règles auxquelles elles sont soumises, et non pas par un durcissement des règles applicables aux banques. C'est au Cabinet qu'il appartient d'effectuer cette révision. Ainsi, en voulant faciliter la tâche aux sociétés de fiducie, on impose une situation fâcheuse aux banques.

**Le sénateur Connolly:** Je voudrais poser encore une question, monsieur le président. Vous voudrez bien m'excuser de prendre si souvent la parole.

Monsieur Melloy, je vais me faire un instant l'avocat du diable. De façon générale, on exige des réserves sur les dépôts des banques. Les dépôts à plus long terme sont néanmoins des dépôts, c'est-à-dire de l'argent prêté aux banques par leurs clients. Pourquoi les dépôts à préavis devraient-ils être dispensés de la réserve obligatoire, alors que celle-ci s'appliquerait aux dépôts à vue? Ces dépôts ne feront pas l'objet d'une exemption, mais pourquoi n'imposerait-on pas l'obligation de constituer des réserves pour des dépôts à terme?

**M. Melloy:** Sénateur, je crois qu'il existe à cela probablement deux raisons. Premièrement, j'estime qu'on peut difficilement considérer qu'une somme déposée pendant plus d'un an constitue un instrument monétaire en tant que tel. En second lieu, si l'on oblige les banques à conserver des réserves pour des dépôts d'un an, il faut imposer la même exigence à tout autre établissement financier acceptant des dépôts pour la même période, et je ne crois pas que ce soit ce qu'on propose dans ce cas.

**Le président:** Comment pourrait-on imposer à un établissement financier autre qu'une banque et qui accepte des dépôts, l'obligation de constituer des réserves?

**M. Melloy:** C'est pourquoi je soutiens, sénateur, que cette obligation ne devrait pas être imposée aux banques et le ministre d'État aux finances, M. Bussières, a établi très clairement que les réserves maintenues par les banques étaient tout à fait adéquates. Les réserves du système bancaire canadien n'ont été contestées ni par les sénateurs ni par les députés, et elles semblent convenir parfaitement.

**Le sénateur Connolly:** Elles donnaient satisfaction sans qu'on exige des réserves pour des dépôts à terme?

**M. Melloy:** Oui, sénateur, entière satisfaction.

**Le président:** Il faut toutefois être réaliste. Je suis sûr que les membres du Comité se souviennent tous des réponses fournies par le gouverneur de la Banque du Canada et par l'inspecteur général des banques lorsque nous les avons interrogés sur les réserves; ils ont répondu que ni la politique monétaire ni la situation économique ne justifiait le maintien



[Text]

monetary policy or economics or anything of that kind. Actually, what they said they needed it for was the government needed sources of money, and by taking cash deposits from the banks they got free money to buy government bonds and the interest earned on those bonds was paid out of the Consolidated Revenue Fund. That is when we raised the issue that the Bank of Canada should pay interest on the cash reserves. So, when you get down to basics and you put all those things in the pot and stir it up, what answer do you get? The governing authority says certain things, and that is it, except to the extent that in the making of the law we can effect changes.

**Senator Connolly:** I take it that Mr. Melloy is not telling us by putting them back into the monies required for reserves that you are providing any more assurance of liquidity for the banks; you do not need it to assure the banking system of its existing liquidity?

**Mr. Melloy:** No, I do not think that the additional reserves are required at all, as far as the liquidity of the banking is concerned. As a matter of fact, it has the reverse effect as far as small banks are concerned, if we look at it from the standpoint of whether a bank is liquid in the marketplace, if it has 60 to 70 per cent of its assets lent on terms of three to eight years and it is borrowing 50 to 60 per cent of its liabilities on a demand or short term basis, and I think that does have some adverse impact on the liquidity of the banking system, and particularly, of course, on the smaller banks without a deposit base.

For example, senator, in June we went to the marketplace and borrowed \$50 million, five year term deposits in the bank. The rate on these deposits was 12 and a half percent. We did calculate that there would not be reserves on these deposits because this is what had been proposed in the Bank Act and it was sound in principle, so we calculated that if the Bank Act does not pass for a year and we have to pay reserves for one year on that \$50 million, then that is going to cost us so much, but over the five-year term it is going to be "X" and certainly at 12 and a half per cent the primary reserve itself, the four per cent, is going to cost us one-half of one per cent plus whatever secondary reserves cost.

**The Chairman:** Isn't it a fact, Mr. Melloy, what you are saying is there should be an exemption provided in the bill against the application of this provision until such time as the Bank Act comes into force, at the least?

**Mr. Melloy:** Yes.

**The Chairman:** And possibly a period of time after it comes into force?

**Mr. Melloy:** Well, senator, certainly our contention on this is that the exemption from reserves on deposits of one year should remain in the Bank Act.

**Senator Connolly:** Should be restored?

**Mr. Melloy:** Should be restored in the Bank Act.

**Senator Connolly:** And what you have told us, Mr. Chairman—

**The Chairman:** I was only going down alternative routes to explore the whole situation.

[Traduction]

de ces réserves primaires en espèces. Ils ont dit qu'elles existaient parce que le gouvernement avait besoin de fonds et qu'en utilisant les dépôts en espèces des banques, ils pouvaient acheter des obligations du gouvernement; l'intérêt que rapportaient ces obligations était tiré du Fonds du revenu consolidé. C'est ce qui est ressorti lorsqu'il a été proposé que la Banque du Canada verse des intérêts sur les réserves en espèces. Que pouvons-nous conclure de tout cela? Les autorités imposent leur volonté, mais dans le cadre du processus législatif, nous pouvons toutefois procéder à certains changements.

**Le sénateur Connolly:** Si je comprends bien, M. Melloy ne nous dit pas qu'en forçant les banques à constituer des réserves, elles soient plus sûres de leurs liquidités; vous n'avez pas besoin de ces mesures pour donner au système bancaire des garanties sur ses liquidités, n'est-ce pas?

**M. Melloy:** En ce qui concerne les liquidités du système bancaire, je ne crois pas que les réserves additionnelles soient nécessaires. En fait, cette situation produit l'effet contraire sur les petites banques, selon qu'elles ont beaucoup de liquidités sur le marché, que de 60 à 70 p. 100 de leur actif soient prêtés pour des périodes de trois à huit ans et qu'elles empruntent de 50 à 60 p. 100 de leur passif sous forme d'emprunts à vue ou à court terme; je crois que cette situation nuit aux liquidités du système bancaire, en particulier aux petites banques qui n'acceptent pas de dépôts.

Par exemple, sénateur, nous avons emprunté en juin sur le marché \$50 millions pour cinq ans sous forme de dépôts à vue à la banque. Le taux s'établissait à 12½ p. 100. Nous avions prévu qu'il n'y aurait pas de réserves pour ces dépôts parce que c'est ce qui avait été proposé dans la Loi sur les banques et que c'était un principe valable; nous avons donc calculé que s'il s'écoulait un an avant que la Loi sur les banques ne soit adoptée, nous devrions verser sur ces \$50 millions des réserves pour un an et que cela allait nous coûter tant; mais pour une période de cinq ans, le montant sera tout autre et à 12½ p. 100, la réserve primaire de 4 p. 100 nous coûtera un demi de 1 p. 100 plus le coût des réserves secondaires.

**Le président:** Voulez-vous dire, monsieur Melloy, que le projet de loi devrait prévoir une exemption pour l'application de cette disposition jusqu'à ce que la Loi sur les banques entre en vigueur?

**M. Melloy:** Oui.

**Le président:** Et peut-être pour une certaine période après son entrée en vigueur?

**M. Melloy:** Nous soutenons que la Loi sur les Banques devrait maintenir l'exemption concernant les réserves pour les dépôts d'un an.

**Le sénateur Connolly:** L'exemption devrait être rétablie?

**M. Melloy:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Et vous nous avez dit, monsieur le président...

**Le président:** J'envisageais simplement l'ensemble de la situation sous divers angles.

## [Text]

**Senator Connolly:** What you have told us, in a nutshell, Mr. Chairman, is that is another tax the government imposes to get that much more free money without considering the perhaps—well, I don't know—I was going to say, without considering the other fallout that might adversely affect these financial institutions.

**The Chairman:** Well, we really have no basis for understanding what the considerations were that impelled this.

**Senator Connolly:** That is true. It comes from on high.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Melloy:** Senator, we did mention at page 6 of the brief a statement made by the minister on May 1, 1980, and he indicated what the cash reserves were going to be.

In the second paragraph he said:

I support these changes because the current level of reserves is not necessary for the effective implementation of monetary policy. The reduction of reserves would retain some degree of competitive balance among deposit-accepting institutions, which was visualized in the white Paper. The lower reserves may redress a bias which has made it advantageous for some companies entering the deposit-taking business to do so in the form of near-banks rather than banks. Other proposals for easier access discussed earlier will also work in this direction. Finally, the lower reserves will reduce the cost of banking to the benefit of the customers and shareholders of banks.

**Senator Connolly:** And this helps to put it up a little more.

**Mr. Melloy:** This is the statement that was made, senator, but what happened was something different.

**Senator Connolly:** The elimination of the subsection now increases the cost?

**Mr. Melloy:** Yes, that is correct, sir.

**The Chairman:** Are there any further questions? Anything more, Mr. Melloy?

**Mr. Melloy:** No, senator.

**The Chairman:** Mr. Hemond?

**Mr. Hemond:** No, thank you.

**The Chairman:** Mr. Baillie, no further reflections?

**Mr. Baillie:** No sir.

**The Chairman:** Now we have representatives of The Canadian Bankers' Association, and they have filed a short brief. Present today are: Mr. R. M. MacIntosh, President, whom we have had before us on previous occasions; Mr. Bradford, Chairman of the Executive Council and Chief General Manager of the Bank of Montreal; and Mr. Gordon Bell, President and Chief Operating Officer of the Bank of Nova Scotia.

Now, who is going to make the opening statement?

## [Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Vous avez dit en résumé, monsieur le président, que le gouvernement imposait cette forme de taxation pour obtenir beaucoup plus de liquidités sans penser... j'allais dire sans penser aux conséquences néfastes que cela pourrait avoir pour ces établissements financiers.

**Le président:** Nous ne pouvons pas vraiment connaître les facteurs qui ont entraîné cet état de choses.

**Le sénateur Connolly:** C'est vrai, cela vient de haut.

**Le président:** Oui.

**M. Melloy:** Sénateur, nous citons à la page 6 du mémoire une déclaration faite par le ministre, le 1<sup>er</sup> mai 1980, et dans laquelle il décrivait ce que seraient les réserves de liquidités.

Au deuxième paragraphe, il dit:

Je suis en faveur de ces changements parce que l'actuel niveau des réserves n'est pas nécessaire à l'application efficace d'une politique monétaire. La réduction des réserves maintiendrait un certain équilibre de la concurrence entre les établissements acceptant des dépôts, ce qui avait été prévu dans le Livre blanc. Les réserves inférieures peuvent corriger une lacune grâce à laquelle il était avantageux pour certaines sociétés acceptant des dépôts de le faire à titre de quasi-banques plutôt que de banques. D'autres propositions facilitant l'accès et dont il a été question précédemment, tendront également vers cet objectif. Enfin, les réserves inférieures réduiront les frais bancaires à l'avantage des clients et des actionnaires des banques.

**Le sénateur Connolly:** Et cela contribue à redresser un peu plus la situation.

**M. Melloy:** C'est ce qui a été dit, sénateur, mais la réalité est différente.

**Le sénateur Connolly:** La suppression du paragraphe fait-elle augmenter les coûts?

**M. Melloy:** Oui monsieur.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Autre chose monsieur Melloy?

**M. Melloy:** Non sénateur.

**Le président:** M. Hemond?

**M. Hemond:** Non, merci.

**Le président:** Monsieur Baillie, avez-vous d'autres commentaires?

**M. Baillie:** Non monsieur.

**Le président:** Nous allons maintenant entendre les représentants de l'Association des banquiers canadiens qui a présenté un court mémoire. Nous accueillons parmi nous M. R. M. MacIntosh, président, qui a déjà comparu devant nous, M. Bradford, président du conseil exécutif et gérant général en chef de la Banque de Montréal, et M. Gordon Bell, président et directeur général de la Banque de Nouvelle-Écosse.

Qui fera la déclaration préliminaire?



[Text]

**Mr. R. M. MacIntosh, President, The Canadian Bankers' Association:** With your permission, I will, Senator Hayden.

**The Chairman:** When you are ready, Mr. MacIntosh, you can start.

**Mr. MacIntosh:** Thank you, Senator Hayden.

Honourable senators, we would like to thank you for your courtesy in giving us one more turn before you at this late stage of the consideration of the bill by Parliament. We were here on May 15 last, except for one appearance by one of our members dealing specifically with leasing, on July 15, and we were last before the House committee on May 28, so that in fact all these developments that occurred leading to the amendments introduced by the Government in July were ones on which we have not had an opportunity to make a presentation either to your committee or to the House committee. In particular, we had no occasion to comment on the sharp changes which were introduced by Mr. Bussières on June 20 and provided to the House committee on June 26, and because of that we have been very concerned to get on the record and get before you some views on a limited number of subjects dealing with the act.

I am going to speak briefly, and with the Chairman's permission I would like to read a letter which I addressed to him on October 9. And it is not very long, so I will try to go through it quickly:

On behalf of The Canadian Bankers' Association, I would like to request an opportunity to present our views to your Committee on the subject matter of Bill C-6.

Since the House of Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs has completed its clause-by-clause discussion of Bill C-6, without calling witnesses apart from the Minister of State (Finance) and the Inspector General of Banks, we have had no opportunity to present our views to the Government on the amendments which were added to the Bill in its late stages.

Some of the amendments made by the House Committee, and accepted by the Government, will raise costs to the consumer, and to small business, and in our view are contrary to the public interest.

**The Chairman:** Mr. MacIntosh, I am sorry to interrupt you, but I am just wondering whether that is factually the way it happened as to some of the amendments.

My understanding was that the minister proposed to the committee of the Commons certain amendments on these different subjects, and the committee considered them and passed the amendments. I think there is a difference between saying that the committee provided the amendments, or developed them, and saying that the government presented them to the committee as amendments. Now, which ones are you talking about there?

**Mr. MacIntosh:** Senator Hayden, I am talking about the package of amendments which was provided by the govern-

[Traduction]

**M. R. M. MacIntosh, président de l'Association des banquiers canadiens:** Moi, avec votre permission, sénateur Hayden.

**Le président:** Vous pourrez commencer dès que vous serez prêt, monsieur MacIntosh.

**M. MacIntosh:** Je vous remercie, sénateur Hayden.

Honorables sénateurs, nous voudrions vous remercier d'avoir l'amabilité de nous donner la possibilité de comparaître encore une fois devant vous alors que le Parlement en est aux dernières étapes de son étude du projet de loi. Nous étions ici le 15 mai dernier, et   l'exception de la comparution, le 15 juillet, de l'un de nos membres qui a traité du crédit-bail, nous avons comparu pour la dernière fois le 28 mai devant le Comité de la Chambre, de sorte que nous n'avons pas eu la possibilité de faire connaître à votre Comité, ni à celui de la Chambre, notre point de vue sur tous les faits qui ont amené le gouvernement à proposer des amendements. En particulier, nous n'avons pas eu l'occasion de dire ce que nous pensons des importants amendements présentés par M. Bussières le 20 juin, lesquels ont été renvoyés le 26 au Comité de la Chambre; nous avons donc tenu à faire officiellement connaître ici notre point de vue sur un certain nombre de sujets relevant de la loi.

Je vais vous parler brièvement, et avec la permission du président, j'aimerais vous lire une lettre que je lui ai envoyée le 9 octobre; elle n'est pas très longue et je vais essayer de la lire rapidement.

Au nom de l'Association des banquiers canadiens, je voudrais demander à votre Comité de nous donner la possibilité de présenter notre point de vue au sujet du bill C-6.

Depuis que le Comité des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes a terminé son examen détaillé du bill C-6 sans convoquer d'autres témoins que le ministre d'état chargé des Finances et l'Inspecteur général des Banques, nous n'avons pas eu la possibilité de présenter au gouvernement notre point de vue sur les amendements ajoutés lors des dernières étapes du projet de loi.

Certains des amendements proposés par le Comité de la Chambre, et acceptés par le gouvernement entraîneront une hausse des coûts pour le consommateur ainsi que pour les petites entreprises, ce qui est selon nous contraire à l'intérêt général.

**Le président:** Monsieur MacIntosh, je suis désolé de vous interrompre, mais je ne suis pas sûr que les choses se soient effectivement passées ainsi pour certains des amendements.

A ma connaissance, le ministre a proposé des amendements sur ces différents sujets au Comité des communes qui les a examinés et adoptés. Dire que le Comité a proposé et élaboré des amendements ne revient pas à dire que le gouvernement les a soumis au Comité en tant qu'amendements. Desquels parlez-vous maintenant?

**M. MacIntosh:** Sénateur Hayden, je parle du groupe d'amendements proposés le 26 juin par le gouvernement, par le



[Text]

ment, by the minister to the House committee on June 26, and which, as you say, was considered subsequently. In fact, the clause-by-clause consideration of Bill C-6 was not completed until October 3, and you are quite right in saying that the committee finally passed those as proposed by the government with some very slight amendments when it completed its clause-by-clause discussion.

**The Chairman:** Yes, I think it is important to have the distinction because some things have been changed, some things have persisted the whole way through, from the white paper stage right through to and including Bill C-6 and up until the time that you have mentioned in June of 1980.

**Mr. MacIntosh:** Yes, senator, some of the elements have been there throughout, but there was a very sharp change of direction with regard to the cash reserve questions.

**The Chairman:** That is what I wanted to get at, yes.

**Mr. MacIntosh:** Yes. May I complete this?

**The Chairman:** Go ahead.

**Mr. MacIntosh:** Thank you.

Our greatest concern is that the House Committee restored a cash reserve requirement on bank deposits with an earliest maturity date of one year. This was done to protect the trust companies from bank competition and for no other purpose, even though the Inspector General had himself shown the Committee that trust companies had grown more rapidly than banks since the last Bank Act revision.

We therefore wish to register with you our objections to a change in policy which was made at the last minute and which was contrary to the Government's expressed intentions during the last four years.

**Senator Connolly:** That is section 208(8)(d), the one we were discussing with those people?

**Mr. MacIntosh:** Yes.

We also wish to put on record our dissatisfaction with the amendments added to Bill C-6 which exclude the banks from almost all motor vehicle leasing. On this issue we did have an opportunity to present our views to your Committee on May 15, June 10, and July 15. But we feel that both Committees of Parliament have not realized that the consequence of the amendments is to impair the ability of hundreds of small automotive dealers to engage in lease-financing. Many of these dealers are not sufficiently well capitalized to support leasing fleets financed on their own equity and capacity to borrow. The larger dealers will be protected from bank competition at the expense of the smaller ones.

Although the automotive dealers agreed to a minimum vehicle weight of 16,000 lbs. g.v.w. on May 30, the House Committee accepted a figure of 46,000 lbs. g.v.w. This

[Traduction]

ministre, au Comité de la Chambre et qui ont été, je vous cite, examinés ultérieurement. En fait, l'étude, article par article, du bill C-6 n'a pas été terminée avant le 3 octobre, et vous avez tout à fait raison de dire que le Comité a finalement adopté à la fin de son examen les amendements que proposait le gouvernement, avec de très légers changements.

**Le président:** Oui, il me semble important de faire cette distinction parce que certains éléments ont été modifiés et que d'autres sont restés les mêmes tout le temps, depuis l'étape du Livre blanc jusqu'à et y compris le bill C-6, et jusqu'à la date que vous avez mentionnée, juin 1980.

**M. MacIntosh:** Oui, sénateur, certains éléments sont restés les mêmes tout le temps, mais il y a eu un changement d'orientation très net quant aux questions des réserves primaires.

**Le président:** En effet, c'est de cela que je voulais parler.

**M. MacIntosh:** Bien. Puis-je poursuivre?

**Le président:** Je vous en prie.

**M. MacIntosh:** Je vous remercie.

Notre plus grande préoccupation est que le Comité de la Chambre a remis en vigueur la réserve primaire obligatoire pour les dépôts bancaires dont l'échéance la plus courte est d'un an. Cette mesure n'a été prise que pour protéger les sociétés de fiducie de la concurrence des banques, elle n'a aucune autre fonction; or l'inspecteur général a lui-même fait savoir au Comité que les sociétés de fiducie ont beaucoup plus rapidement progressé que les banques depuis la dernière révision de la loi les concernant.

Nous souhaitons donc vous faire part de nos objections à propos d'un changement de politique intervenu à la dernière minute et contraire aux intentions que le gouvernement se prête depuis quatre ans.

**Le sénateur Connolly:** C'était l'alinéa 208(8)d) que nous examinions avec ces témoins, n'est-ce pas?

**M. MacIntosh:** Oui.

Nous souhaitons aussi faire connaître notre mécontentement à propos des amendements ajoutés au bill C-6, qui excluent les banques de pratiquement toutes les opérations de crédit-bail automobile. Sur cette question, nous avons eu la possibilité de présenter notre point de vue à votre Comité le 15 mai, le 10 juin et le 15 juillet. Mais nous estimons que les deux comités du Parlement n'ont pas compris que ces amendements réduiront la capacité de centaines de petits concessionnaires automobiles de faire des opérations de crédit-bail financier. La plupart d'entre eux ne disposent pas de capitaux suffisants pour pouvoir louer un parc de véhicules financé à même leur propre capital de base et grâce à ce qu'ils peuvent emprunter. Les grands concessionnaires seront protégés de la concurrence des banques aux dépens des petits.

Bien que le 30 mai, les concessionnaires d'automobiles aient consenti à un minimum de 16 000 livres quant au poids brut du véhicule, le Comité de la Chambre a

[Text]

keeps the banks out of financing all sorts of vehicles which are not normally financed either by members of FADA or CALA. As well, it further reduces competition at the expense of the consumer.

And if time permits, Mr. Chairman, I would like to insert in the record some letters from those concerned which establish their problem as a result of the changes in the legislation.

Another change in the application of Bill C-6 to banks was the announcement by Mr. Bussières on June 20 that he intended to introduce regulations to prohibit the charging of prepayment penalties on consumer loans. This is a new issue which was not considered by your Committee. The banks feel that such a prohibition is contrary to sound banking principles and will also tend to force millions of borrowers into floating-rate loans. We wish to elaborate our concerns in principle on this question.

Fourthly, we wish to register once more our objection to a cash reserve on foreign currency deposits. We have already expressed our views on this subject to your Committee, but our concern is now heightened by the fact that the off-setting benefit we were supposed to have received on the treatment of term deposits has been snatched away at the last minute.

Our proposed delegation consists of the following two senior bank officers, as well as the undersigned.

W. E. Bradford,  
Chairman of the Executive Council  
of the Canadian Bankers' Association  
and Executive Vice-President and  
Chief General Manager, Bank of  
Montreal.

And:  
J. A. Gordon Bell,  
President and Chief Operating Officer  
The Bank of Nova Scotia.

Mr. Chairman, that completes my reading of the letter addressed to you, and with your permission and agreement we would like to have Mr. Bradford address further the question of the reserves on term deposits, and Mr. Bell address further the issue of the prepayment penalties. Then, if time permits, I would like to come back to the question of leasing, if you are agreeable to this format.

**The Chairman:** We might not reach leasing until tomorrow morning, but we will see.

**Mr. MacIntosh:** May I ask Mr. Bradford to proceed?

**The Chairman:** Yes.

[Traduction]

accepté qu'il passe à 46 000 livres. Cela retire les banques du financement de toutes les sortes de véhicules qui ne sont normalement financés ni par des membres de la FADA ni par ceux de la CALA. De plus cela réduit la concurrence aux dépens du consommateur.

Si je dispose encore d'un certain temps, Monsieur le président, j'aimerais faire consigner au compte rendu des lettres de personnes lésées par les modifications apportées à cette mesure législative.

Le 20 juin, M. Bussières a fait part d'une autre modification quant à l'application du bill C-6 aux banques; en effet, il avait l'intention de proposer des règlements interdisant d'imposer des amendes aux consommateurs qui remboursent un prêt de façon anticipée. Votre Comité n'a pas examiné cette nouvelle question. Les banques estiment que cette interdiction est contraire aux principes bancaires, et que, de plus, elle forcera des millions d'emprunteurs à obtenir des prêts à taux flottants. Nous voudrions présenter notre opposition de principe sur cette question.

En quatrième lieu, nous souhaitons présenter une fois de plus nos objections quant à une réserve primaire sur les dépôts en devises étrangères. Nous avons d j présenté notre point de vue sur la question à votre Comité, mais nos craintes sont maintenant renforcées du fait qu'à la dernière minute la compensation dont nous étions censés bénéficier sur le traitement des dépôts à terme nous a été retirée.

La délégation que nous proposons comprend les deux principaux administrateurs de banques dont les noms suivent, ainsi que le soussigné.

W. E. Bradford,  
Le Président du conseil ex cutf  
de l'Association des banquiers canadiens  
et Le vice-président administratif  
et premier directeur général de la Banque de  
Montréal.

et:  
J. A. Gordon Bell,  
Président, directeur général  
Banque de la Nouvelle-Écosse

Monsieur le président, j'ai terminé la lecture de la lettre que je vous avais adressée et, avec votre permission, je demanderais à M. Bradford d'approfondir la question des réserves concernant les dépôts à terme, et   M. Bell celle des pénalités pour remboursement anticipé. S'il nous reste du temps, et si vous le voulez bien, je voudrais revenir sur la question du crédit-bail.

**Le président:** Il est possible que nous ne puissions traiter du crédit-bail avant demain matin, mais nous verrons.

**M. MacIntosh:** Puis-je demander à M. Bradford de prendre la parole?

**Le président:** Oui.



[Text]

**Mr. W. E. Bradford, Chairman, Executive Council, Canadian Bankers' Association, and Executive Vice-President and Chief General manager, Bank of Montreal:** Mr. Chairman and honourable senators, thank you for giving us time today to speak to you directly on some of these issues which we feel—

**The Chairman:** Mr. Bradford, have you any objection if questions are popped at you as you go along?

**Mr. Bradford:** No. I think you will find, senator, that my comments will be fairly brief and either you can interrupt me or wait until I have finished.

**The Chairman:** Fine.

**Mr. Bradford:** I guess what we are addressing here are the issues which we feel are of interest not only to the Canadian chartered banks but also, and probably more importantly, to the Canadian public at large. The proposed bill has been changed in recent months in ways which we consider go against the spirit of the white paper on banking and the stated objective of the revision to the Bank Act, which is to increase competition in the financial markets.

With your permission, however, I would like to confine my remarks to the issue of reserves on non-encashable deposits over one year. The limitation of the requirement for banks to maintain reserves against these non-encashable deposits with a term to maturity in excess of one year has been the intent of the government since the introduction of the government's white paper back in 1978, and at no time during the extensive hearings was the proposed level of bank reserves ever a question from the point of view of adequacy for the implementation of monetary policy. This reduction that we are discussing here today is timely, in that it meets with the objective of the Bank Act revision which is to encourage competition.

As recently as May 1, in introducing the bill, the Honourable Pierre Bussières said that he supported the section eliminating the reserves on these deposits because they were not necessary for the effective implementation of monetary policy. He said the reduction of reserves would retain some degree of competitive balance amongst deposit taking institutions. Further, in testimony by Mr. Kennett, the Inspector General of banks, on June 27 this year, the excess level of chartered bank reserve requirements for monetary purposes was again noted.

The Bill was looked upon as a package with the elimination of reserves on non-encashable deposits seen as a partial offset to the new imposition of a three per cent reserve on foreign currency deposits of Canadian residents. As a consequence, the banks took a very low profile with regard to the proposed Act in the hopes that after many years we might see its passage this last summer. In retrospect, it appears that our course of action was ill advised because in the interim other special interest groups were hard at work to protect themselves from competition at the initial expense of the banks, but at the ultimate expense of the Canadian consumer.

In keeping with the intended spirit of the new Bank Act the banks' basic position has been to stress the need for competitive equality between all financial institutions. The deletion of section 208(8)(d) perpetuates an inequality enjoyed by the

[Traduction]

**M. W. E. Bradford, président du conseil exécutif de l'Association des banquiers canadiens, vice-président administratif et premier directeur général de la Banque de Montréal:** Monsieur le président et honorables sénateurs, je vous remercie de nous avoir, donné l'occasion de vous parler directement de certaines des questions que nous estimons...

**Le président:** Monsieur Bradford, auriez-vous des objections à ce que l'on vous pose des questions pendant votre exposé?

**M. Bradford:** Non. Mes commentaires seront assez brefs, et vous pourrez soit m'interrompre soit attendre que j'aie terminé.

**Le président:** Très bien.

**M. Bradford:** Nous traitons ici de questions qui à notre avis intéressent non seulement des banques à charte du Canada mais aussi, et c'est ce qui est probablement plus important, l'ensemble des Canadiens. Le projet de loi a été modifié depuis quelques mois d'une façon que nous estimons contraire à l'esprit du Livre blanc sur les banques et à et à l'objectif officiel de la révision de la loi sur les banques, qui était de stimuler la concurrence dans les marchés financiers.

Cependant, avec votre permission, je voudrais limiter mes remarques à la question des réserves sur les dépôts non encaissables pendant une année. Depuis la présentation, en 1978, de son Livre blanc, le gouvernement a voulu assouplir l'obligation selon laquelle les banques doivent conserver des réserves par rapport aux dépôts non encaissables dont l'échéance est supérieure à un an; au cours des nombreuses auditions, il n'a jamais été question de contester le bien-fondé des réserves préposées pour assurer la mise en œuvre de la politique monétaire. La réduction dont nous discutons ici aujourd'hui est opportune en ce qu'elle répond à l'objectif de la révision de la Loi sur les banques, qui est d'encourager la concurrence.

Déjà, le premier mai, en présentant le projet de loi, l'honorable Pierre Bussières avait dit qu'il appuyait la disposition supprimant les réserves sur ces dépôts car elles n'étaient pas nécessaires pour assurer la mise en œuvre de la politique monétaire. La réduction des réserves, dit-il, équilibrerait la concurrence que se font les institutions de dépôt. De plus, dans son témoignage du 27 juin de cette année, M. Kennett, inspecteur général des banques, a de nouveau signalé que les réserves exigées des banques à charte étaient excessives du point de vue monétaire.

Le bill doit être pris comme un tout. S'il est question de supprimer les réserves pour les dépôts non encaissables, c'est afin de contrebalancer en partie les réserves de 3 p. 100 qui seraient dorénavant imposées sur les dépôts en devises de résidents canadiens. Voilà pourquoi les banques ont réagi de façon plutôt discrète au projet de loi, espérant qu'après cette attente de plusieurs années, celui-ci aurait été adopté l'été passé. Rétrospectivement, cette attitude ne semble pas avoir été opportune, car pendant ce temps, d'autres groupements d'intérêts déployaient tous leurs efforts pour se prémunir contre la concurrence, aux frais des banques d'abord mais du consommateur canadien, en dernière analyse.

Respectant l'esprit du nouveau projet de loi sur les banques, ces dernières ont eu pour position fondamentale de souligner qu'il importait d'établir des règles identiques de concurrence légale entre les diverses institutions financières. La suppression



**[Text]**

non-bank financial institutions who are not required to maintain non-interest bearing reserves.

At current interest rate levels the reserve requirement represents incremental cost to the banks of approximately 60 basis points or slightly more than one-half of one per cent. The elimination of the of the reserve would allow for more competitive rates on such consumer products as personal loans, home equity mortgages and loans to small businesses and farmers, the majority of which are term loans with fixed interest rates, and would permit banks to effectively fund these loans on a competitive basis.

One of the major difficulties facing financial institutions is the attraction of longer term funding in today's markets. In the current economic environment, with continuing high inflation, depositors prefer to keep their funds short and require stronger inducements to encourage the placing of their funds on a longer term basis. The elimination of the reserve requirement would allow the banks to tailor their interest rate schedules to encourage deposits in terms in excess of one year. Importantly, these deposits would provide the fixed rate matched term funding from consumer and small business loans which would contribute to the stability of interest rate spreads.

The singular argument advanced by the non-bank financial institutions is that to relieve the banks from the statutory reserve requirements on non-cashable deposits would permit the banks to compete with more favourable rates on these deposits, and they have referred to the adverse effects on their ability to raise funds. Surely this is not a logical argument at all, but an appeal for the status quo and legislated protection from competition.

While it is obvious that the continuous accumulation of reserve and non-encashable bank deposits would be to the advantage of non-bank financial institutions, it is certainly not in the interest of the Canadian public. To the extent that the concerns of non-bank financial institutions have merit, and perhaps they do, they should be addressed by revisions to the Trust and Loan Companies Act rather than by the proposed stiffening of the reserve requirements for banks through the new Bank Act.

That is all I have to say, senator.

**The Chairman:** Mr. Bradford, there is one question that occurs to me. The chartered banks are asked to carry, with the Bank of Canada, a primary cash reserve. Up to the present moment it is 12 per cent on demand deposits on which they get no income.

**Mr. Bradford:** Right.

**The Chairman:** Now, the trust companies have no such stipulation that they face of that character, isn't that right?

**Mr. Bradford:** That is right.

**The Chairman:** So when you are looking at the competitive position and you want to establish some kind of equality

**[Traduction]**

de l'alinéa 208(8)d) perpétue une inégalité au profit des institutions financières non bancaires qui ne sont pas tenues d'avoir des réserves ne portant pas intérêt.

Vu le niveau actuel des taux d'intérêt, le montant des réserves exigées représente pour les banques une hausse des coûts d'environ 60 centièmes de point, c'est-à-dire légèrement plus qu'un demi de 1 p. 100. La suppression de la réserve aboutirait à des taux plus compétitifs pour certains services aux consommateurs, comme les prêts personnels, les prêts hypothécaires, les prêts aux petites entreprises et aux agriculteurs, qui sont pour la plupart des prêts à terme, à taux d'intérêt fixe, ce qui permettrait effectivement aux banques de les consentir sur une base concurrentielle.

L'une des principales difficultés auxquelles les institutions financières doivent faire face est l'attraction du marché pour le financement à long terme. Dans notre milieu économique actuel où sévit une forte inflation, les déposants préfèrent placer leur argent à court terme et consentent beaucoup plus difficilement à le placer à long terme. Si les banques n'étaient plus obligées de maintenir des réserves, elles fixeraient leurs barèmes de taux d'intérêt de manière à encourager les dépôts dont l'échéance dépasse un an. Ces dépôts importent de le noter, financement à un taux fixe pour une durée calculée en conséquence, de prêts aux consommateurs et aux petites entreprises et auraient, par entraînement, un effet stabilisateur sur les taux d'intérêt.

Les institutions financières non bancaires n'ont avancé qu'un seul argument: si on n'imposait plus aux banques l'obligation d'avoir des réserves contre les dépôts non encaissables, elles feraient concurrence aux autres institutions avec des taux plus favorables sur ces dépôts, ce qui, soutiennent ces institutions, aurait un impact négatif sur leur capacité de réunir des fonds. Ce n'est certes pas un argument très logique, mais plutôt un appel au statu quo et une demande de protection de la concurrence par la loi.

Il est évident, bien entendu, que l'accumulation de réserves et de dépôts de banque non encaissables serait avantageuse pour les institutions financières non bancaires mais cette pratique n'est certainement pas dans l'intérêt de la population canadienne. Si les inquiétudes de ces institutions sont fondées, et peut-être le sont-elles, on devrait y répondre en révisant la Loi sur les compagnies fiduciaires et de prêts et non en renforçant la disposition sur les réserves obligatoires imposées aux banques dans la nouvelle Loi sur les banques.

C'est tout ce que j'ai à dire, sénateur.

**Le président:** Monsieur Bradford, une question me vient à l'esprit. On demande aux banques à charte de constituer, avec la Banque du Canada, une réserve primaire en espèces. Jusqu'à présent, cette réserve correspond à 12% des dépôts à vue qui ne rapportent aucun revenu aux banques.

**M. Bradford:** C'est exact.

**Le président:** Mais les sociétés de fiducie ne tombent pas sous le coup d'une disposition semblable, n'est-il pas vrai?

**M. Bradford:** C'est vrai.

**Le président:** Si vous considérez donc la situation du point de vue de la concurrence et que vous cherchiez à établir une

[Text]

between the competitive positions of the banks and the trust companies, which has been suggested to be the basis on which these latest changes were made, you must reflect that high rate that you have to pay to the Bank of Canada by way of a primary cash reserve yielding no income, no interest. How do you reflect that? Can you say what, overall, that percentage might amount to?

**Mr. Bradford:** Well, there are published statistics on what the total reserves, on deposit with the Bank of Canada are, and the last number I recall was about \$6.2 million in terms of primary reserves.

**The Chairman:** Well, that is in terms of dollars, but what I was talking about was on term deposits which the banks have to pay out, and provide a cash reserve on short term notice deposits, and the trust companies have been complaining about exempting them from that. I would like to know what is the percentage of, or factor of, cost percentage wise that the banks have to face that the trust companies do not face.

**Mr. Bradford:** Yes, senator, I think I referred to a number in my opening remarks of 60 basis points, or slightly in excess of one-half of one per cent, would be the cost today based on a five-year term deposit. If you had to pay the primary and the secondary reserves less the income on the secondary reserves, the cost of that reserve to a bank today would be in the order of over 50 to 60 basis points, which is one of the points we are making to the extent we did not have to carry that reserve, that cost to the banks.

**Senator Connolly:** You are telling the chairman, I think, that the cost of this reserve is going to mean that the consumer loan that you make as a bank, the rate on that is going to be up one-half of one per cent to the consumer?

**Mr. Bradford:** Exactly, senator, whether it be a consumer loan, an equity loan or a loan to a small businessman.

**Senator Connolly:** Any kind of loan?

**Mr. Bradford:** Any kind of loan where you are committing a block of funds for a specific term at a fixed rate. And, of course, what we are trying to do is to fund those loans on a matched basis in the marketplace and spread for a reasonable period of time.

**Senator Connolly:** Are there any other beneficiaries from this deletion besides trust companies?

**Mr. Bradford:** Well, yes, basically, all non-bank financial institutions who are in that market. That would be caisses populaires, Credit Unions—I guess those would be the primary ones that come to mind.

**Senator Connolly:** Nothing from branches of foreign banks here that are incorporated?

**Mr. Bradford:** Well, of course, they do not under the current act. They are not paying reserves because they do not come under the Act.

[Traduction]

certainne égalité entre les positions concurrentielles des banques et des sociétés de fiducie, idée qui inspire, dit-on, les dernières modifications proposées, il vous faut tenir compte de ce taux élevé qui doit être payé à la Banque du Canada sous forme de réserve primaire en espèces ne rapportant aucun revenu ni intérêt. Comment traduire cet état de fait? Pouvez-vous nous dire à quoi cela pourrait correspondre globalement, en pourcentage?

**M. Bradford:** Il existe des statistiques sur le montant des réserves en dépôt à la Banque du Canada et le dernier chiffre dont je me souviens est celui de \$6,2 millions de réserve primaire.

**Le président:** Bon, cela c'est en dollars, mais ce à quoi je faisais allusion, c'était aux dépôts à terme que les banques doivent décaisser et au fait qu'elles doivent assurer une réserve en espèces sur les dépôts à court terme. Ce dont se plaignent les sociétés de fiducie, c'est qu'on veut en exempter les banques. J'aimerais donc savoir quel est le pourcentage ou le facteur coût en pourcentage auquel les banques doivent faire face contrairement aux sociétés de fiducie.

**M. Bradford:** En effet, sénateur, je crois avoir mentionné dans mes remarques préliminaires le chiffre de 60 centièmes de point ou légèrement plus qu'un demi de 1%; voilà quel serait ce coût, aujourd'hui, basé sur un dépôt à terme de cinq ans. Si vous deviez payer les réserves primaire et secondaire, moins les revenus provenant des réserves secondaires, il en coûterait aujourd'hui à une banque environ 50 à 60 centièmes de point et c'est précisément ce que nous cherchons à établir, à savoir que les banques devraient pas être tenues d'avoir cette réserve et de supporter ce coût.

**Le sénateur Connolly:** Ce que vous dites au président, me semble-t-il, c'est que le coût de cette réserve aura pour effet de hausser de ½% le taux des prêts aux consommateurs que vous consentirez en tant que banque.

**M. Bradford:** C'est exactement cela, sénateur, qu'il s'agisse d'un prêt au consommateur, d'un prêt hypothécaire ou d'un prêt à une petite entreprise.

**Le sénateur Connolly:** De tous les types de prêts?

**M. Bradford:** Oui, tous les prêts où vous engagez une tranche de fonds pour un terme fixé et à un taux déterminé. Et ce que nous cherchons à faire, bien entendu, c'est de financer ces prêts dans des conditions qui correspondent à celles du marché et de les échelonner sur un laps de temps raisonnable.

**Le sénateur Connolly:** Les sociétés de fiducie seraient-elles les seules à bénéficier de cette suppression?

**M. Bradford:** Non, celle-ci profiterait en fait à toutes les institutions non financières sur le marché, c'est-à-dire aux caisses populaires et aux coopératives de crédit; ce sont ces institutions qui me viennent d'emblée à l'esprit.

**Le sénateur Connolly:** Les succursales des banques étrangères incorporées ne sont pas visées?

**M. Bradford:** N'oublions pas qu'elles ne tombent pas sous le coup des dispositions de la loi actuelle et qu'elles n'ont donc pas de réserves à payer.



[Text]

**Senator Connolly:** They are not banks?

**Mr. Bradford:** Right.

**The Chairman:** Any other questions?

**Senator Austin:** I am wondering, Mr. Chairman, if there are any reasons the government might have in the nature of second thoughts about the security of bank liquidity or bank solvency.

**Mr. Bradford:** May I answer that, Mr. Chairman?

**Senator Austin:** Sure.

**Mr. Bradford:** I believe both the minister responsible for the Bill and particularly the Inspector General of Banks have been very clear on that. These reserves are not required for monetary control purposes or liquidity purposes, and I would think—

**The Chairman:** That was said here before this committee.

**Mr. Bradford:** Yes.

**Senator Austin:** Thank you.

**The Chairman:** I am just trying to guard ourselves as to getting as much in as possible.

**Senator Connolly:** I was going to ask some questions, but I think, as a result of both this presentation and the previous one, we have had enough on this. The only problem we have, Mr. Chairman, is suppose we restore section 208(8)(d). We can amend the bill, of course, but then we are in conflict with the other place. They take a stand and I suppose we are expected to—

**The Chairman:** Well, Senator Connolly, you know we have run into a situation from time to time—

**Senator Connolly:** Oh, many times.

**The Chairman:** ... where we have not done the same thing as the Commons committee, ultimately, somehow, the legislation seems to bear out the recommendations we make, so let us hope that happens again.

**Senator Connolly:** That is right.

**Senator Molson:** Are we contemplating at all having an explanation from the Inspector General of Banks or the minister responsible, or any official, as to the reason for the changes in policy since we were last sitting on this?

**The Chairman:** Particularly following the minister's statement that was read?

**Senator Molson:** Exactly.

**The Chairman:** Well, yes.

**Senator Molson:** Because all this has happened subsequent to our sittings, really.

**The Chairman:** Yes. I expect there will be a committee meeting next Tuesday at 2 p.m. and later today I intend to invite the Minister of State for Finance, the working minister, to attend. Of course, he can always say "No". I intend to invite the Inspector General. Many times during our sittings I invited the Inspector General, but the moment the Commons committee started to sit he found it too difficult to make time so that he could get away from the Commons committee and

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Ce ne sont pas des banques, n'est-ce pas?

**M. Bradford:** C'est exact.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Austin:** Je me demande, M. le président si les raisons du gouvernement ne s'inspirent pas, à la réflexion, du désir d'assurer les liquidités et la solvabilité des banques.

**M. Bradford:** Puis-je répondre à cela, M. le président?

**Le sénateur Austin:** Bien entendu.

**M. Bradford:** Je crois que le ministre chargé du projet de loi et notamment l'inspecteur général des Banques ont été très clairs à ce sujet. Ces réserves ne sont pas nécessaires à des fins de contrôle monétaire ou de liquidités et il me semble ...

**Le président:** Cela a été dit devant ce comité.

**M. Bradford:** Oui.

**Le sénateur Austin:** Merci.

**Le président:** J'essaie de faire en sorte que nous puissions examiner le plus de sujets possible.

**Le sénateur Connolly:** J'avais des questions à poser, mais les remarques des deux derniers interlocuteurs m'ont satisfait. Notre problème, M. le président, est que si nous réintroduisons l'alinéa 208(8)d), ce qui nous est bien entendu permis, nous sommes en conflit avec l'autre endroit. Ils prennent position et je suppose que nous devons en faire autant ...

**Le président:** Comme vous le savez, sénateur Connolly, nous nous heurtons de temps en temps à une situation ...

**Le sénateur Connolly:** Très souvent.

**Le président:** ... où nous n'avons pas fait la même chose que le Comité des Communes mais, en dernière analyse, le projet de loi tient tout de même compte de nos recommandations, alors espérons qu'il en sera de nouveau ainsi.

**Le sénateur Connolly:** C'est exact.

**Le sénateur Molson:** Est-il question que nous obtenions des explications de l'inspecteur général des banques ou du ministre responsable ou d'un autre fonctionnaire relativement au volte-face du gouvernement depuis notre dernière séance à ce sujet?

**Le président:** Même après la lecture qui a été faite de la déclaration du ministre?

**Le sénateur Molson:** Exactement.

**Le président:** Bien sûr.

**Le sénateur Molson:** Car tout cela s'est produit en réalité après notre étude.

**Le président:** Oui, je compte sur une réunion du Comité mardi prochain, à 14 heures, et j'ai l'intention d'inviter le ministre d'État aux Finances à participer à cette séance à la fin de la journée. Il peut bien entendu décliner mon offre. J'ai aussi l'intention d'inviter l'inspecteur général. Je l'ai déjà souvent invité à nos séances, mais aussitôt que le Comité des Communes se met à siéger, il lui est difficile de trouver le temps de le quitter pour être présent à une séance de notre



[Text]

attend this committee. So we have not heard him in connection with any of these amendments, these points that have developed.

**Senator Molson:** We have not heard him since the spring, have we?

**The Chairman:** That is right.

**Senator Molson:** April or May.

**The Chairman:** The minister, after having announced in the papers that he was going to get in touch with me, he suddenly did, and I saw him on September 26, at which time the Inspector General was present and another member from the Department of Finance. All he did was go over the recommendations which we made, and he did ask me one question and that was as to what was likely to be the attitude in the Senate if we pushed forward, in the form of amendments, the recommendations which we had made and which differ from the recommendations in the Commons committee. My answer was simply, "I don't have a crystal ball, but I have had a long period of time to observe what goes on, and it is the rare occasion when The Senate changes or refuses to follow the recommendations of a committee," and, as a matter of fact, I said, "I can only recall two occasions, and on both occasions the manner in which it was done was the report was referred back to the committee to give additional consideration to this point, that point and the other point." So I said, "You can draw whatever conclusions you wish to out of that," but I said on the recommendations that we have made, and I was only talking up to that date because there have been new ones since, even since September 29, I said, "I have no reason to believe that the Senate committee is likely to change its recommendations. It has made them, and if there are any more amendments it will deal with them and make recommendations. That is what they have been deputed to do." So there we are. I wouldn't give up the ship at this time.

**Senator Molson:** We have certainly stared at this legislation for a long time.

**The Chairman:** Well, a "stare" means fixed, but I think we have been quite flexible in our viewpoint.

Now, we still have about 20 minutes and Mr. Gordon Bell is going to deal, to the extent he can, with the question of prepayment of consumer loans and the matter of charges and penalties.

**Mr. J. A. Gordon Bell, President and Chief Operating Officer, Bank of Nova Scotia:** Senator Hayden, thank you very much.

Honourable senators, I was delighted when I heard the questions coming on this subject earlier in the meeting because in my mind this is a very important subject.

Members of this committee will know that on June 20, the Minister of State for Finance, in setting forth the government's proposals for amending Bill C-6, included an amendment which would empower the Minister to limit or prohibit penalties or charges on loans to individuals. Mr. Bussières wrote that it is the minister's intention to eliminate the use of

[Traduction]

Comité. C'est pourquoi nous ne l'avons entendu sur aucune des modifications qui ont été faites ou des points qui ont été soulevés.

**Le sénateur Molson:** Il n'a pas témoigné depuis le printemps, n'est-ce pas?

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Molson:** Depuis le mois d'avril ou mai.

**Le président:** Après avoir annoncé dans les journaux qu'il se mettrait en communication avec moi, le ministre m'a soudain contact  et je l'ai vu le 26 septembre en présence de l'inspecteur général et d'un autre représentant du ministère des Finances. Il s'est content  de passer en revue les recommandations que nous avons faites et m'a posé une seule question pour chercher à savoir quelle attitude le Sénat adopterait dans l'éventualité où les recommandations que nous avons proposées, et qui diff rent de celles du comité de la Chambre, devenaient des modifications du projet de loi. Ma réponse a été simple: «Je ne suis pas devin, mais j'observe depuis longtemps ce qui se passe et il est très rare que le Sénat change ou refuse d'adopter les recommandations d'un comité, et en fait, je ne me souviens que de deux occasions où cela s'est produit; chaque fois la procédure a consisté à renvoyer le rapport au comité en lui demandant de réétudier tel ou tel point. Vous n'avez qu'à tirer vous-mêmes vos conclusions», lui ai-je dit. Mais au sujet des recommandations que nous avons faites, je ne parlais que de celles faites à ce moment-là, car il y a eu d'autres depuis, même depuis le 29 septembre, je lui ai dit: «Je n'ai aucune raison de croire que le comité du Sénat pourrait changer ses recommandations. Il les a faites et s'il y a d'autres amendements il les étudiera et fera des recommandations à leur sujet. C'est le rôle qu'on lui a confié.» Voilà où nous en sommes et je n'abandonnerai pas le navire à ce moment-ci.

**Le sénateur Molson:** Il y a certes longtemps que nous fixons notre attention sur ce projet de loi.

**Le président:** Quand on parle de fixer son attention cela implique une certaine immobilité, et pourtant j'estime que nous avons eu une attitude très souple.

Il nous reste environ 20 minutes et M. Gordon Bell va traiter, dans la mesure où le temps le lui permet, de la question du remboursement anticipé des prêts à la consommation et des frais et amendes qui frappent cette transaction.

**M. J. A. Gordon Bell, président directeur général, Banque de Nouvelle-Écosse:** Je vous remercie beaucoup, sénateur Hayden.

Honorables sénateurs, j'ai été très heureux de vous entendre poser des questions à ce sujet au début de la séance car, selon moi, c'est un sujet très important.

Les membres de ce comité savent sans doute que le 20 juin, lorsqu'il fit connaître la proposition du gouvernement visant à modifier le bill C-6, le ministre d'état aux Finances a introduit une modification l'habilitant à limiter ou   interdire les amendes ou frais qui frappent les prêts aux particuliers. M. Bussières a expliqué que le ministre n'avait plus l'intention de

*[Text]*

the rule of 78's—that is a method of calculating interest rebates when the consumer pays a loan—and, further, to prohibit—that is the operative word that we have read—prepayment penalties on consumer loans entirely.

I would like at the outset just to make it very clear that we do not dispute the consumer's right to prepay a loan. In fact, consumers have always had that right if they have borrowed from a bank. Moreover, I do not think we are arguing with the minister's intent to eliminate the rule of 78's. This formula, which has traditionally been used in consumer lending in many countries and has been used extensively in Canada and the United States, was a convenient way to approximate a complicated interest calculation for lenders who were dealing with large sums of loans for small amounts. This method is losing favour today as loan terms have lengthened. In the circumstances of lengthening loan terms, the approximation tends to discriminate against the borrower in favour of the lender, so that formula is one, as I say, that is out of favour today.

However, we do object, and we object rather strongly, because we feel it is important both to prudential banking and equitable treatment of our customers about the elimination of prepayment penalties on consumer loans. We feel strongly the banks should have the right to charge prepayment penalties, both so that the costs that are associated with writing a consumer loan or contract may be recovered and so that problems associated with funding what is an increasingly volatile loan portfolio can be avoided. And I say, "volatile" in the context of its volatility relative to the movement of interest rates.

As is realized, there are front end costs and of some size, associated with placing the consumer loan on the bank's books. For instance, in the Bank of Nova Scotia, the direct costs of negotiating, recording, documenting and closing a loan are between \$35 and \$40. If the full burden of overhead required by the banks to conduct this business is incorporated, then the cost of booking the average consumer loan rises, in our estimation to over \$100, and that sum would be regardless of the size of the loan.

The minister's proposal to eliminate the payment penalties on loans to individuals, interestingly enough, specifically excludes mortgage loans. Mortgage loans are excluded. On these loans the right of the bank to recover costs associated with prepayment is well recognized, but here it is interesting to note that to an increasing extent the banks' consumer loan portfolios are taking on the character of mortgage portfolios. Over the past five years, for instance, the average term of the Bank of Nova Scotia's consumer portfolio has lengthened to 36 months. That is an increase of 20 per cent, and that is not surprising when you consider the increasing cost of purchases being financed. A car which cost \$5,000 five years ago will run

*[Traduction]*

recourir à la règle de 78, c'est-à-dire à la formule utilisée pour le calcul de la remise d'intérêt au consommateur qui rembourse un prêt avant échéance, et aussi qu'il se proposait d'interdire—c'est le mot clef que nous avons lu—absolument que le remboursement anticipé d'un prêt à la consommation soit assujéti à une amende.

Je voudrais qu'il soit bien clair d'emblée que nous ne remettons pas en question le droit du consommateur à rembourser un prêt à l'avance. En réalité les consommateurs ont toujours eu ce droit lorsqu'ils empruntaient à une banque. Par ailleurs, nous ne discutons pas non plus de l'intention du ministre de supprimer la règle 78. Grâce à cette formule, traditionnellement employée dans le domaine des prêts à la consommation dans bien des pays et d'un usage très courant au Canada et aux États-Unis, les prêteurs ayant consenti un grand nombre de petits prêts, se tiraient honorablement du calcul compliqué de l'intérêt. Cette méthode est moins utilisée aujourd'hui, dans la mesure où les prêts ont des échéances plus longues. La tendance actuelle étant justement aux échéances plus longues un calcul approximatif risque d'être discriminatoire à l'égard de l'emprunteur au profit du prêteur, et c'est pourquoi cette formule, comme je viens de le dire, n'a plus la cote aujourd'hui.

Nous nous objectons cependant, et assez vivement d'ailleurs, à ce que soient supprimées les amendes frappant le paiement anticipé des prêts à la consommation. A notre avis il importe, en effet, de les maintenir tant du point de vue d'une saine gestion d'une banque et que du point de vue du traitement équitable de nos clients. Nous sommes convaincus que les banques devraient avoir le droit d'imposer une telle amende, d'abord pour qu'elles récupèrent les coûts de rédaction d'un prêt à la consommation ou d'un contrat, et ensuite pour que les problèmes que pose le financement d'un portefeuille de prêts de plus en plus volatile puissent être évités. Si je qualifie ce portefeuille de «volatile», c'est par rapport à sa fluctuation en fonction des taux d'intérêt.

On sait que le fait d'enregistrer un prêt à la consommation dans les livres de la banque entraîne des frais initiaux assez considérables. Par exemple, à la Banque de Nouvelle-Écosse, la négociation, l'enregistrement, la constitution du dossier et la fermeture d'un prêt coûtent de \$35 à \$40. Si l'on ajoute l'ensemble des frais administratifs que les banques doivent assumer pour effectuer cette opération, alors l'enregistrement du prêt moyen au consommateur coûte plus de \$100, quelle que soit le montant du prêt.

La proposition du ministre visant à supprimer l'imposition d'une amende sur les prêts aux particuliers exclut les prêts hypothécaires. A leur sujet, les banques ont le droit, bien établi, de récupérer les coûts d'un remboursement anticipé, mais il est intéressant de noter à ce propos que les portefeuilles de prêt à la consommation des banques deviennent de plus en plus des portefeuilles hypothécaires. Au cours des cinq dernières années, par exemple, l'échéance moyenne du portefeuille à la consommation de la Banque de Nouvelle-Écosse est passé à 36 mois: cela correspond à un prolongement de 20 p. 100 et ce n'est pas étonnant si vous pensez à l'augmentation du coût des achats qui sont financés. Une voiture qui coûtait \$5 000 il y a



[Text]

\$10,000 to \$12,000 today. But even more to the point, and this is important in my argument, a very large proportion of consumer loans of The Bank of Nova Scotia is made to finance the purchase of mobile homes or to finance home extensions for people who cannot afford new homes. Those homes have a repayment program of up to 15 years and, as I say, many have the same characteristics and serve the same social purpose as a residential mortgage.

We should also point out that the Government of Canada recognizes the existence of front end and administrative costs in designing their Canada Savings Bond program. In the most recent Canada Savings Bond campaign, no interest will be paid on funds redeemed before December 1, 1980—in effect, a penalty.

**Senator Connolly:** That is a good point.

**Mr. Bell:** And, in addition, senator, interest will be paid only for every full month a bond is held by a customer. We feel that these are reasonable rules and that the Government of Canada is perfectly correct that it intends to recover its costs before a bondholder cashes in his investment. But we see no reason why similar principles should not also cover the banks' consumer lending activities. The banks should have the right to cover the cost of writing a loan contract from those people who break the contracts, not, in my mind, spread the costs over a wide spectrum of your customers.

Our second point has to do with the funding of the consumer loan portfolio. A consumer loan, like any other loan agreement, represents a contractual obligation between a bank and an individual. Typically, consumer loans are made at a fixed rate, which provides for fixed periodic payments spread out over the term of the loan. This arrangement permits the bank customers to establish and plan for their monthly borrowing cost. At the same time, the negotiated agreement allows banks to plan the funding of these assets and their overall return. The effect of the proposed amendment will be to disrupt the nature of the agreement by making it a cost-free proposition for a customer to renegotiate a loan whenever he chooses.

Where this becomes particularly important is in situations of highly volatile type interest rates such as those we are currently faced by. The banks, for instance, in September, 1979 were faced with a cost of funds represented by the rate on 30-day wholesale certificates of deposit of about 11 and a half per cent. These rates climbed more than 4¾ per cent over a period of 7 months to reach a peak of 16¼ per cent in April of this year, but then those rates dropped very precipitously and recently were in the order of 10 per cent. So in that period of time they rose 4¾ to 16¼ per cent and they have now fallen to 10 per cent.

Where interest rates fall rapidly, the elimination of prepayment penalties will mean a customer will be foolish not to renegotiate his loan to reduce his interest costs and, obviously,

[Traduction]

cinq ans coûte de \$10 à \$12 000 aujourd'hui. Mais il est encore plus à-propos de signaler qu'une très large proportion des prêts à la consommation de la Banque de Nouvelle-Écosse est consentie pour financer l'achat de maisons mobiles ou les travaux d'agrandissement de maisons pour ceux qui ne peuvent se permettre d'acheter une maison neuve. L'échéance de ces prêts est parfois de 15 ans et, comme je viens de le dire, ils peuvent avoir les mêmes caractéristiques et répondre aux mêmes fins sociales qu'un prêt hypothécaire.

Nous devrions également souligner le fait que le gouvernement du Canada reconnaît l'existence du paiement initial des frais d'administration lorsqu'il élabore son programme d'obligations d'épargne. Pour ce qui concerne la plus récente émission, aucun intérêt ne sera versé pour les obligations rachetées avant le 31 décembre 1980, ce qui constitue, de fait, une pénalité.

**Le sénateur Connolly:** C'est un bon point.

**M. Bell:** Et, en outre, sénateur, l'intérêt ne sera versé que pour chaque mois complet pendant lequel une obligation sera détenue par un client. Nous estimons qu'il s'agit là de règles raisonnables et que le gouvernement du Canada est tout à fait justifié de rentrer dans ses frais avant qu'un détenteur d'obligation ne récupère son investissement. Toutefois, nous ne voyons vraiment pas pourquoi les mêmes principes ne devraient pas s'appliquer à l'égard des prêts à la consommation consentis par les banques. Ces dernières devraient être habilitées à recouvrer les frais de souscription d'un contrat de prêt auprès des personnes qui l'ont résilié plutôt, à mon avis, que d'en répartir le coût sur un grand nombre de leurs clients.

Notre deuxième point concerne le financement du portefeuille des prêts à la consommation. Un prêt à la consommation, tout comme n'importe quel autre genre de prêt, représente une obligation contractuelle entre une banque et un particulier. Il est d'usage que ces prêts soient consentis à un taux fixe qui prévoit des remboursements fixes échelonnés sur toute la durée du prêt. Cette entente permet aux clients de la banque de fixer et de planifier le coût mensuel de leur emprunt. En même temps, l'accord négocié permet aux banques de planifier le financement de leurs actifs ainsi que leurs profits globaux. La modification proposée aura pour effet d'altérer la nature de l'accord en permettant à un client, sans obligation de sa part, de renégocier un prêt lorsqu'il le juge bon.

Là où cela devient particulièrement important, c'est lorsque nous nous subissons, comme c'est le cas à l'heure actuelle, de très fortes fluctuations des divers taux d'intérêt. Les banques, par exemple, ont dû faire face en septembre 1979 à des frais financiers correspondant à un taux de quelque 11½% sur les certificats de dépôt en gros de 30 jours. Ces taux ont monté de plus de 4¾% sur une période de 7 mois pour atteindre finalement 16¼% en avril de l'année en cours; ils sont ensuite retombés très rapidement ces derniers temps jusqu'à 10%. Au cours de cette période, ils sont donc montés de 4¾ à 16¼% et sont maintenant retombés à 10%.

Lorsque les taux d'intérêt baissent rapidement, si l'on supprime les pénalités dans les cas de remboursement anticipé, il s'ensuivra qu'un client serait sot de ne pas renégocier son prêt



*[Text]*

if he could not do it at the bank he borrowed from he would do it somewhere else. The banks will thus be locked into the funds they borrowed for their depositors at an expressed rate, but the return from their consumer loan portfolio will erode as rates fall and, indeed, actual losses could be incurred.

The other side of the coin is that the banks' customers are protected from increases in their costs of borrowing as banks are not free to alter the term of the loan agreement as rates rise.

At first glance these provisions may seem to benefit the consumer, but in fact they will not, and here is why: the elimination of prepayment penalties, and the effect of that will be to complicate the banks' problems of funding an increasingly volatile consumer loan portfolio and to increase the risk and reduce the yield involved withholding that sort of portfolio.

In the interest, in my mind, of sound banking principles, the banks may have to adjust their consumer lending programs in response to these conditions.

This situation might be remedied in one of two ways. First, the banks might attempt to introduce variable or floating rate consumer loans, loans that float with the changes in the prime rate. The solution, however, would mean the consumers, rather than banks, would be assuming the risk of fluctuating interest rates.

A market survey we have done would suggest that the average consumer would be very apprehensive about borrowing on a floating rate basis.

**Senator Connolly:** Wouldn't you have trouble on the point raised earlier by, was it, Mr. Bailie, who was here, namely that under provincial legislation a floating rate is really not allowed?

**Mr. Bell:** Senator, that is an excellent point. The point here is that, if we take conditional sales contracts we have to register them under provincial laws.

**Senator Connolly:** Yes.

**Mr. Bell:** We have no choice, if we are going to register them, but we have to do it under provincial laws, and where you take a conditional sales contract you must express the amount of your interest in dollars and cents right up front when you make the loan. The customer must know in actual dollars and cents.

**Senator Connolly:** "Truth in Lending", isn't it?

**Mr. Bell:** Exactly, senator, so it follows that we are precluded from going on a floating rate basis.

The second solution would be to increase the consumer lending rate structure. I think we would all agree that that is negative. Apart from the front end costs we described earlier, the elimination of the penalty charges would, in a volatile interest rate environment, result in increased funding costs

*[Traduction]*

afin de diminuer ses frais d'intérêt; il est évident que si ce dernier ne peut le faire à la banque où il a emprunté, il s'adressera à une autre banque. Les banques se retrouveront alors à la merci des fonds qu'elles ont empruntés pour leurs déposants à un taux précis, alors que le rendement provenant de leur portefeuille de prêts à la consommation diminuera au fur et à mesure que les taux baisseront et de fait, elles pourront subir des pertes réelles.

En revanche, les clients des banques sont protégés contre les hausses du coût de leurs emprunts du fait que les banques n'ont pas le droit de modifier la durée de l'accord parce que les taux montent.

A première vue, ces dispositions peuvent sembler favoriser le consommateur, mais c'est plutôt le contraire et voici pourquoi: En supprimant les pénalités à l'égard des remboursements anticipés, on compliquera les problèmes des banques, qui n'arriveront plus à financer un portefeuille de prêts à la consommation de plus en plus capricieux et on accroîtra le risque tout réduisant le rendement de ce genre de portefeuille.

Pour maintenir de solides principes bancaires, il se peut à mon avis que les banques doivent rajuster leurs systèmes de prêts à la consommation en fonction de ces conditions.

Il pourrait y avoir deux solutions à ce problème. Premièrement, les banques pourraient essayer d'offrir des prêts à la consommation assortis de taux d'intérêt variables ou flottants, des prêts dont les taux d'intérêt seraient fixés en fonction des fluctuations du taux préférentiel. Il en résulterait, toutefois, que ce serait les consommateurs plutôt que les banques qui devraient courir le risque que les taux d'intérêt ne se mettent à fluctuer.

D'après une étude de marché que nous avons effectuée, le consommateur moyen hésiterait beaucoup à emprunter sur la base d'un taux d'intérêt flottant.

**Le sénateur Connolly:** Des difficultés ne se poseraient-elles pas dans le cas soulevé plus tôt par, je crois, M. Baillie, qui était ici et a fait remarquer qu'en vertu des lois provinciales, les banques n'ont pas le droit de recourir à un taux flottant?

**M. Bell:** Sénateur, c'est une excellente question. En effet, dans le cas, par exemple, de contrats de vente conditionnelle, il faut les enregistrer en application de lois provinciales.

**Le sénateur Connolly:** Oui.

**M. Bell:** Nous n'avons pas le choix il nous faut les enregistrer en application de lois provinciales; il nous faut même préciser le montant de l'intérêt en dollars et en cents au moment même de l'emprunt. Le client doit en connaître le montant réel en dollars et en cents.

**Le sénateur Connolly:** «La vérité avant tout», n'est-ce pas?

**M. Bell:** C'est exact, sénateur; nous ne pouvons donc recourir à un taux flottant.

La deuxième solution consisterait à élargir la structure des taux d'intérêt sur les prêts à la consommation. Nous convenirions tous, je crois, qu'il s'agit là d'une mesure négative. Mis à part les frais payés initialement dont nous avons parlé plus tôt, la suppression des frais de pénalité entraînerait, en période

[Text]

that would not occur to the same extent if penalty charges could be applied to prepaid contracts. Both kinds of costs would be reflected in higher rates applied across the board. These rates would apply to all consumers, even those who do not exercise their option to prepay or, to put it in other words, those who do not break their contracts.

**The Chairman:** What effect will this provision, if it passes into law, have upon the availability of money for consumer loans?

**Mr. Bell:** I would say that money will be available for consumer loans, but my own view is that, particularly when we get into volatile interest rate markets, it is quite likely that banks would have to adjust their pricing, and that this type of amendment would, in the final analysis, increase the cost of lending to Canadian consumers.

**The Chairman:** If it is a small loan, as long as you don't hit 60 per cent you are all right. Is that not right?

**Mr. Bell:** Yes, you are right.

**The Chairman:** Sixty per cent is the criminal rate.

**Mr. Bell:** That is correct.

**The Chairman:** Make it 59¾ per cent.

**Mr. Bell:** To sum up, this amendment, if it goes through, would, in my mind, see costs increase. But, more than that, the cost would be borne by a wide spectrum of customers and not by people who broke their contracts, and to me the cost of a broken contract should be borne by the party who breaks it.

**Senator Connolly:** How do you reconcile what you say with what Mr. Melloy told us about the practice of the Continental Bank or IAC, where apparently in their practice they do not demand penalties on pre-payment?

**Mr. Bell:** If you were to look at the banks today you would find varying practices. Some banks use the rule of 78's; some use an actuarial method of calculating charges; some banks are not charging at all. I would say that again this reflects the great differences between banks. My own bank has a very large consumer loan portfolio, in the billions of dollars, and it is very important to us that we can fund that and match assets, and that we have stability in so doing. Some banks have a different portfolio as to their character than others. For instance, very few banks are making loans for mobile home financing, which we do. As you may well know, the mobile home is the principal kind of residence that you will find in some of the frontier communities, so we figure it is an important social thing that we finance that kind of loan, and it is also good business. That kind of loan is a very long term loan.

**Senator Connolly:** It is like a house.

[Traduction]

de fluctuation importante des taux d'intérêt, une hausse des coûts d'investissement qui ne serait pas aussi forte si les frais de pénalité pouvaient être imposés dans le cas de contrats avec remboursement anticipé. Ces deux genres de coûts se traduiraient par l'imposition de taux plus élevés en général. Ces taux s'appliqueraient à tous les consommateurs même à ceux qui ne se prévalent pas de leur option de payer par anticipation ou, autrement dit, à ceux qui ne résilient pas leurs contrats.

**Le président:** Quelle répercussion cette disposition aura-t-elle, si elle est adoptée, sur la disponibilité des fonds pour les prêts à la consommation?

**M. Bell:** Je dirais que des fonds seront disponibles pour les prêts à la consommation, mais selon moi, surtout en période de fluctuation des taux d'intérêt, il est très vraisemblable que les banques doivent rajuster leur politique de fixation entraîne finalement pour les consommateurs canadiens une hausse du coût des prix et que ce type de modification des prêts.

**Le président:** Dans le cas d'un petit prêt, tant qu'on n'atteint pas 60 p. 100, tout va bien. Est-ce exact?

**M. Bell:** Oui, vous avez raison.

**Le président:** Soixante pour cent, c'est le taux limite.

**M. Bell:** C'est exact.

**Le président:** Parlons alors de 59¾ p. 100.

**M. Bell:** En résumé si cette modification, était adoptée, elle entraînerait selon moi des hausses de coûts. Qui plus est, des coûts que devraient assumer un grand nombre des clients et pas seulement les personnes qui résilient leurs contrats alors que j'estime que le coût d'une rupture de contrat devrait être assumé par celui qui en est l'auteur.

**Le sénateur Connolly:** Comment rattachez-vous ce que vous dites à ce que M. Melloy nous a confié au sujet de la pratique de la banque continentale ou de l'IAC qui n'imposent apparemment aucune pénalité à un client qui rembourse d'avance un prêt?

**M. Bell:** Si vous jetez un coup d'œil sur les banques actuelles, vous vous apercevrez qu'elles ne fonctionnent pas toutes de la même façon. Certaines ont recours à la règle de 78; d'autres à une méthode actuarielle du calcul des frais; d'autres encore n'imposent aucun frais. Je dirais une fois de plus que cela traduit les différences immenses qui existent entre les banques. Le portefeuille des prêts à la consommation de ma propre banque est très vaste, de l'ordre de plusieurs milliards de dollars; il est donc très important que nous le consolidions afin qu'il soit proportionnel à nos actifs et que nous en retirions une certaine stabilité. Certaines banques se constituent un portefeuille différent en fonction de leur caractère. Par exemple, très peu de banques consentent des prêts destinés au financement de maisons mobiles, ce que nous faisons. Comme vous le savez peut-être, la maison mobile est le principal type de résidence que vous retrouverez dans certaines collectivités frontalières; c'est la raison pour laquelle nous estimons qu'il est socialement important que nous financions ce genre de prêt et c'est d'un bon rapport. Il s'agit dans ce cas de prêts à très long terme.

**Le sénateur Connolly:** C'est comme pour une maison.



[Text]

**Mr. Bell:** Just like a house. Some banks do not have that kind of lending. These may be some of the reasons why some banks have penalty charges and some banks do not, but you will find a variation among the banks.

**Senator Connolly:** There is no way of estimating what the approximate cost to the bank is for a prepaid loan?

**Mr. Bell:** Yes, there is, senator. In fact, we have calculate it fairly exactly. In the Bank of Nova Scotia, the direct cost would run between \$30 and \$35.

**Senator Connolly:** Just to cancel?

**Mr. Bell:** Just to cancel, yes. But that is direct cost. If you were to add in the indirect cost—that is, the extent to which that function shared in the overall overhead burden of the bank, such as rent, lights, and so on—it would perhaps be \$100 per contract.

**Senator Connolly:** So, the figure that you provided in the earlier part of your presentation prevails? That is the one you are looking at?

**Mr. Bell:** That is right, senator.

**Senator Connolly:** I note that section 174(4) of the reprint adds this new clause prohibiting the collection of any penalty for the prepayment of a loan.

There was no enabling provision previously that allowed you to do this, I take it. This is a completely new injection into the bill, is it not? It must have arisen out of something.

**Mr. Bell:** It is a very puzzling thing, senator, because for the first time the government is now telling us how to price our product. The government is actually getting into the pricing side of how we price a product in the marketplace.

I think the reason the government has drawn attention to this is that the rule of 78's is not as favourable towards the borrower as it might be when you get into the longer term loans. But the banks themselves have recognized this. The banks have modified its application to take care of that, and some banks have dropped the rule of 78's and have gone to other forms of penalty charges. But I think that that, essentially, is what drew attention to the matter.

**Senator Connolly:** You talk about the rule of 78's. What is that?

**Mr. Bell:** It is quite complex and difficult to explain, senator. The rule of 78's method is also referred as the «sum of the digits method.» The sum of the numbers 1 to 12 is 78, and on a 12-month loan it is considered that there are 12 units of principal outstanding the first month, 11 units the next month, and so on down to the last month, with one unit of principal. Therefore, 12 units of the charge, or 12 78's are considered as earned in the first month—that is, of your financing charge; 11, or 11 78's, in the second month, and so on. It is just a method of calculating the amount of charge that a bank will

[Traduction]

**M. Bell:** Comme pour une maison. Certaines banques n'offrent pas ce genre de prêt. C'est peut-être une des raisons pour laquelle certaines banques imposent des frais de pénalité alors que d'autres s'en gardent bien; mais vous vous rendrez compte que cela varie d'une banque à l'autre.

**Le sénateur Connolly:** Il n'y a aucune façon de déterminer combien il en coûte approximativement à une banque lorsqu'un client rembourse d'avance un prêt?

**M. Bell:** Mais si, sénateur. De fait, nous l'avons calculé assez exactement. Pour la Banque de la Nouvelle-Écosse, le coût direct se chifferrait entre \$30 et \$35.

**Le sénateur Connolly:** Pour la simple annulation?

**M. Bell:** Oui. Mais, il s'agit du coût direct. S'il fallait y ajouter le coût indirect, c'est-à-dire la mesure dans laquelle cette fonction est partagée dans l'ensemble des frais généraux de la banque comme le loyer, l'électricité, etc., il en coûterait peut-être \$100 par contrat.

**Le sénateur Connolly:** C'est donc le chiffre dont vous avez parlé plus tôt qui compte? C'est celui dont vous tenez compte?

**M. Bell:** C'est exact, sénateur.

**Le sénateur Connolly:** Je remarque que le paragraphe 174(4) du projet réimprimé vient s'ajouter et interdit l'imposition de quelque pénalité que ce soit lorsqu'un client rembourse d'avance un prêt.

D'après ce que je comprends, il n'existait auparavant aucune disposition vous habilitant à agir de la sorte. Ne s'agit-il pas d'un élément tout à fait nouveau? Il doit bien venir de quelque part.

**M. Bell:** C'est très embarrassant, sénateur, parce que c'est la première fois que le gouvernement nous dit comment fixer le prix de notre produit. Le gouvernement se mêle maintenant de nous dicter notre politique d'établissement des prix sur le marché.

Je crois que si le gouvernement s'est intéressé à cette question, c'est que la règle de 78 n'est pas aussi favorable à l'emprunteur qu'elle pourrait l'être dans le cas des prêts à long terme. Mais les banques elles-mêmes l'ont reconnu et elles en ont modifié l'application afin d'en tenir compte; certaines ont même laissé tomber la règle de 78 et ont opté pour d'autres formes de pénalisation. Mais je crois que c'est cette règle qui a essentiellement attiré l'attention sur la question.

**Le sénateur Connolly:** Vous parlez de la règle de 78? De quoi s'agit-il?

**M. Bell:** C'est très complexe et très difficile à expliquer sénateur. La méthode de la règle de 78 est également appelée «la méthode de la somme des nombres». La somme des nombres de 1 à 12 est 78; dans le cas d'un prêt échelonné sur 12 mois, on considère que 12 unités de capital restent à rembourser le premier mois, 11 le mois suivant et ainsi de suite jusqu'au dernier mois, où il ne reste plus qu'une unité de capital. On considère donc que 12 unités de frais, soit 12/78<sup>e</sup> sont acquises au cours du premier mois, c'est-à-dire des frais de financement; 11/78<sup>e</sup>, au cours du deuxième mois et ainsi de



*[Text]*

collect if a loan is broken in the first month, the second month, and so on.

**Senator Connolly:** I am glad I asked the question. I do not know that I understand the answer, but I am glad I asked.

**Senator Austin:** I wonder if Mr. Bell has any information about the intentions of the minister or the Inspector General of Banks with respect to the use of section 202.(8)(f). As Mr. Bell is well aware there is a bifurcation of intention either to prohibit or to provide that such charge or penalty imposed shall not exceed a prescribed amount. Does he have any idea what the intentions of the framers of that particular sentence might be? Is it the intention to limit the amount of the penalty? Do you have any information on that?

**Mr. Bell:** No, I have no information on that, senator. I am anxious both ways. I feel that banks should have the right to price, and the market should determine whether the bank is right on pricing. But I am very anxious about the question of prohibition altogether, because if they prohibit, the banks will have to recover their costs some other way. But, as I say, it does say here that it is the minister's intention to introduce regulations that would prohibit.

**Senator Austin:** He said he would prohibit, so the use of the second line is not intended.

**Mr. Bell:** It would appear that way, senator.

**Senator Austin:** You have done a market study, I take it, which indicates that there would be enormous resistance from this consumer loan group.

**Mr. Bell:** I think, senator, there would be great resistance to it. I think that today customers of the banks want to fix their rates and know what their costs are going to be. You talk of the floating rate, and you have somebody going out to buy an automobile and the rate is 12 per cent and he works out his budgeting and he feels that he can accommodate it. Then, senator, I submit that it is wrong that many people in buying a car find that they are paying 18 per cent. If they knew they were going to pay 18 per cent they might have used some prudence and backed away from the purchase.

**Senator Austin:** I agree with you. There is certainly some evidence of that in British Columbia where banks lent money to persons who wished to buy shares in BCRIC on a floating rate basis, and then discovered that as interest rates climbed their investment was less attractive than they had originally believed and so they were left selling shares at a loss. That is a consumer experience which I am sure confirms your point of view.

Can you tell me whether, if you are prohibited here by subsection (8)(f), the credit unions and caisses populaires will still be allowed under their respective legislation to lend their clientele fixed rate loans?

*[Traduction]*

suite. Il s'agit tout simplement d'une méthode de calcul du montant des frais qu'une banque percevra si un contrat est résilié le premier mois, le deuxième mois et ainsi de suite.

**Le sénateur Connolly:** Je suis content d'avoir posé la question. Je ne sais pas si je comprends la réponse, mais je suis content de l'avoir posée. Merci.

**Le sénateur Austin:** Je me demande si M. Bell sait quelque chose des intentions du Ministre ou de l'Inspecteur général des banques en ce qui concerne l'application de l'alinéa 202(8)f). Comme le sait M. Bell, l'intention n'est pas la même si l'on interdit ou si l'on prévoit que les frais ou pénalités imposés dépassent un certain montant prescrit. A-t-il quelque idée de ce qu'ont voulu dire les rédacteurs de cette phrase? A-t-on l'intention de limiter le montant de la pénalité? Avez-vous des renseignements à cet égard?

**M. Bell:** Non, monsieur le sénateur. J'ai des craintes des deux côtés. J'estime que les banques devraient être habilitées à fixer leur prix et que c'est le marché qui devrait déterminer si la banque a eu raison. Mais je suis très craintif au sujet de toute cette question d'interdiction qui me cause des inquiétudes, car s'il y a interdiction, les banques devront recouvrir leurs frais d'une façon ou d'une autre. Mais, il est dit ici que le ministre a l'intention d'établir un règlement qui contiendrait une interdiction.

**Le sénateur Austin:** Il a dit qu'il interdirait; la deuxième ligne n'est donc pas utilisée à dessin.

**M. Bell:** Vous avez raison, sénateur.

**Le sénateur Austin:** D'après ce que vous avez dit, vous avez effectué une étude de marché, qui révèle que la résistance de ce groupe de prêts à la consommation serait énorme.

**M. Bell:** Je le crois, sénateur. J'ai l'impression que les clients actuels des banques veulent fixer leur taux et savoir quels seront leurs coûts. Vous parlez du taux flottant; prenez l'exemple d'une personne qui achète une voiture alors que le taux est de 12%; elle établit son budget et juge qu'elle peut s'offrir cette voiture. Je prétends, sénateur, qu'il n'est pas normal que de nombreux acheteurs de voiture découvrent après coup qu'ils doivent payer 18% d'intérêt. Si ils l'avaient su au départ, ils auraient peut-être été plus prudents et n'auraient pas effectué cet achat.

**Le sénateur Austin:** Je suis d'accord avec vous. La preuve en a été faite en Colombie-Britannique où des banques avaient prêté de l'argent à des personnes qui désiraient acheter des actions de la BCRIC à un taux flottant et qui avaient découvert, au fur et à mesure que le taux d'intérêt grimpait, que leur placement était beaucoup moins attrayant qu'elles ne l'avaient d'abord cru et pour finir, elles avaient dû se résoudre à vendre à perte. C'est une expérience qui, j'en suis convaincu, vient confirmer votre point de vue.

Pouvez-vous me dire, alors que l'alinéa (8)f) vous l'interdira, les caisses de crédit et les caisses populaires pourront-elles continuer, en application de leurs lois respectives à prêter de l'argent à des taux d'intérêt fixes?

[Text]

**Mr. Bell:** Indeed, senator, most provinces actually incorporate into their consumer laws provision for the application of the rule of 78's.

**Senator Austin:** So that while the provincial entities might be able to pay less in the way of interest they could also attract loan business at your expense.

**Senator Connolly:** I have a question, Mr. Chairman, which does not really bear on the technicalities of section 174 new subsection (5). Was this put in, do you think, as the result of representations by consumer groups? In other words, was it a political development that created the subsection?

**Mr. Bell:** Senator, I am not aware of that. I do know that the first time it saw the light of day for me was when there was inclusion of this subject in the Borrowers and Depositors Protection Act.

**The Chairman:** And I think that at that time they appeared before us.

**Mr. Bell:** The bill was dropped.

**The Chairman:** Since there are no further questions, this looks about the time when we should vacate the premises for the next incumbent. The committee is sitting at 9.30 tomorrow morning, and I am hopeful that Mr. MacIntosh and Mr. Lyons and whoever they require for further questioning will be here on the matter of financial leasing arising out of the developments that have occurred. We might get that developed first thing in the morning.

**Senator Connolly:** Good.

**The Chairman:** Then we have the departmental officers on the Corporation and Labour Unions Returns Act, so we should be busy all morning.

**Senator Molson:** Is there anything further to be said on reserves on foreign currency deposits?

**The Chairman:** The only provision in the bill is the one requiring a reserve on foreign exchange deposits by residents of Canada in Canada.

**Senator Molson:** Yes.

**The Chairman:** But I suppose it is a simple matter for the banks to advise the customer to deposit the money in a branch of the bank outside of Canada.

**Mr. Bell:** Senator, I fear that is what will happen. To me, it is a bad day when we tell our customers to deposit their money abroad so that we can remain competitive with foreign banks and trust companies.

**Senator Molson:** I think that point should be brought out, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Bell:** Again, Mr. Chairman, that reserve will cause exporters in this country additional costs. It will cause us to be even less competitive in lending money even to our own

[Traduction]

**M. Bell:** De fait, sénateur, la plupart des provinces ajoutent présentement à leurs lois sur la consommation des dispositions concernant l'application de la règle de 78.

**Le sénateur Austin:** De sorte que, même si les entités provinciales étaient en mesure de verser des intérêts moins élevés, elles pourraient également attirer à vos dépens, le marché des prêts.

**Le sénateur Connolly:** J'ai une question, monsieur le président, qui ne porte pas vraiment sur la procédure du nouveau paragraphe 174(5). A-t-il été ajouté, selon vous, à la suite de démarches faites par des groupes de consommateurs? Autrement dit, l'insertion de ce paragraphe fait-elle suite à des pressions politiques?

**M. Bell:** Sénateur, je n'en sais rien. Ce que je sais, par contre, c'est que j'en ai appris l'existence pour la première fois au moment où ce sujet a été inclus dans la Loi sur la protection des emprunteurs et déposants.

**Le président:** Et je crois que ces groupes ont alors comparu devant nous.

**M. Bell:** Le projet de loi est mort au *Feuilleton*.

**Le président:** Comme il n'y a pas d'autres questions, il serait à peu près temps de céder notre place au prochain comité. Nous nous réunirons de nouveau demain matin à 9 h 30 et j'ose espérer que MM. MacIntosh et Lyons et toute autre personne dont ils auront besoin seront ici afin de répondre à d'autres questions touchant le crédit-bail financier qui ont pu surgir à la suite de ce qui vient de se passer. Nous pourrions peut être commencer par là demain matin.

**Le sénateur Connolly:** Bien.

**Le président:** Nous rencontrerons ensuite des fonctionnaires fédéraux au sujet de la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats d'ouvriers; cela devrait nous occuper toute la matinée.

**Le sénateur Molson:** Y a-t-il autre chose à dire au sujet des réserves sur les dépôts en devises?

**Le président:** La seule disposition du projet de loi consiste à exiger que les résidents du Canada constituent une réserve sur leur dépôt en devises au Canada.

**Le sénateur Molson:** Oui.

**Le président:** Mais je suppose qu'il est très simple pour les banques d'informer leurs clients qu'ils doivent déposer cet argent dans une succursale de la banque à l'extérieur du pays.

**M. Bell:** Sénateur, j'ai bien peur que c'est ce qui se produira. J'estime qu'il est bien triste de devoir dire à nos clients de déposer leur argent à l'étranger afin que nous puissions continuer à soutenir la concurrence des banques étrangères et des sociétés de fiducie.

**Le sénateur Molson:** Je crois que cette question devrait être soulevée, monsieur le président.

**Le président:** Oui.

**M. Bell:** Je le répète, monsieur le président, cette réserve occasionnera des frais supplémentaires aux exportateurs de notre pays. Nous deviendrons alors moins concurrentiels que



[Text]

government, who borrow large amounts of U.S. dollars from us, than foreign banks will be.

**The Chairman:** Is there any supplementary information you could give us on dollars in relation to that item? I do not mean that you should give it to me right now, but quickly.

**Mr. Bell:** One thing we can tell you quickly in the context of dollars is that the amount involved is about \$12 billion. About 75 per cent of that is in the hands of very sophisticated depositors. I am talking about very sophisticated corporate treasurers and so on and so forth. Those people will have no difficulty in finding a solution.

The sad thing is that the smaller depositor of foreign currency, who also may have legitimate uses and needs to keep foreign currencies, will not have the same sophistication or ability to deploy those resources as the big person in order to protect himself.

**The Chairman:** Let me say thank you, then, and we will continue with you in the morning, Mr. MacIntosh.

**Mr. MacIntosh:** Thank you, senator.

**Mr. Bell:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you. The committee adjourns until tomorrow morning at 9.30.

The committee adjourned.

Ottawa, Thursday, October 16, 1980

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-6, to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other acts in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** This morning, honourable senators, we will continue from where we left off at yesterday afternoon's hearing and we have several witnesses left to deal with concerning financial leasing and some particular phases of that activity.

Afterwards we shall hear from the Canadian Chemical Producers' Association. Mr. Dyer, the manager of the Research Division of DuPont of Canada, is here, and Mr. Ostrowski, Technical Officer. Then from Statistics Canada we will have Mr. Leclerc the Assistant Chief Statistician, and Mr. Foti, Director of the Business Finance Division. They will be appearing in connection with Bill S-10.

But at the outset we will proceed with Mr. MacIntosh and Mr. Lyons.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, could I ask a question at the beginning? We are going to discuss leasing and we know how important it is to the banking community. In the absence of a definition of the word "banking", is there any doubt in the

[Traduction]

les autres banques étrangères lorsqu'il s'agira de prêter de l'argent même à notre propre gouvernement qui nous emprunte des sommes importantes en dollars américains.

**Le président:** Pourriez-vous nous citer des chiffres en dollars à ce sujet? Je ne veux pas dire maintenant, mais assez rapidement.

**M. Bell:** Je peux vous dire rapidement que ces emprunts se chiffrent à environ \$12 milliards. Quelque 75 p. 100 de cette somme se trouvent entre les mains de déposants très expérimentés. Je veux parler des trésoriers très astucieux des sociétés et ainsi de suite. Ils n'auront aucune difficulté à trouver une solution.

Ce qu'il y a de triste, c'est que les petits déposants de devises qui peuvent également s'en servir légitimement et qui ont besoin de les garder, n'auront ni l'expérience ni la capacité de déployer ces ressources comme le feraient les gros déposants afin de se protéger.

**Le président:** Permettez-moi de vous remercier et de vous dire à demain pour poursuivre le sujet, monsieur MacIntosh.

**M. MacIntosh:** Merci, sénateur.

**M. Bell:** Merci beaucoup monsieur le président.

**Le président:** Merci. Le Comité suspend ses travaux jusqu'à demain 9 h 30.

La séance est levée.

Ottawa, le jeudi 16 octobre 1980

Le Comité permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du bill C-6, Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

**Le sénateur Salter A. Hayden (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Ce matin, honorables sénateurs, nous continuerons là où nous en étions à la fin de la séance d'hier après-midi; nous avons encore plusieurs témoins à entendre relativement au crédit-bail financier et à certains aspects particuliers de cette activité.

Quand nous aurons terminé, nous entendrons des représentants de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques. Nous avons parmi nous, de DuPont du Canada, M. Dyer, directeur des services de recherche et M. Ostrowski, agent technique. De Statistique Canada, nous entendrons M. Leclerc, adjoint au statisticien en chef ainsi que M. Foti, directeur de la Division des finances des entreprises. Ils comparaitront au sujet du bill S-10.

Nous commencerons toutefois par entendre MM. MacIntosh et Lyons.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, puis-je tout d'abord poser une question? Nous allons discuter du crédit-bail et nous savons à quel point cela est important dans les opérations bancaires. En l'absence d'une définition de ces



[Text]

opinion of the legal people that leasing is really a matter within provincial jurisdiction? Usually it is a matter of contract. This is the same point that I raised yesterday in connection with another branch of the problem. Is the leasing arrangement proposed by the bill or any leasing arrangement in a bank act likely to stand up in the courts as an appropriate banking activity? We may not get an answer to this question now, and I do not know if it is fair to ask Mr. MacIntosh that question because it is a legal question.

**The Chairman:** And Mr. MacIntosh is not a lawyer.

**Senator Connolly:** That is right. I do not know if this question has occurred to anybody else, but in the absence of a definition of "banking" I wonder if Mr. MacIntosh could help us on the factual side by relating the leasing activity to what is normally understood as banking activity.

**The Chairman:** You will recall that some time ago we touched on this question, and I mentioned at that time a decision of the Supreme Court of Canada which I referred to yesterday as an indirect type of approach because the principals or one of the parties was a commission of the Province of Alberta. I have the research section in the library hunting up the case for me and the name escapes me for the moment, but I don't think I could ever forget the last paragraph in the judgment, even though it was several pages long. The question was whether this particular institution was subject to the Bank Act in the sense that it was exercising banking powers and therefore had to be incorporated under the Bank Act. The judges used the process of elimination as to what was the substantial purpose of a bank and the various things it did. The eliminators were working fairly well when they got down to the final paragraph, but that final paragraph, each time I looked at it, irritated me because in effect what it said was that overall you take a look at what this object or this institution is doing. What is your impression of what it is doing? If your impression after such a survey is that it is doing banking, then it is a bank. I have always been puzzled by that conclusion because on that basis there would never be any new banks because to apply the test of "banking" you have to have an entity in existence and carrying on, and if you do not have that, I do not know how it works out.

**Senator Cook:** Before you apply the test, don't you have to define "banking"?

**The Chairman:** I certainly would not want that paragraph to be the definition of "banking."

**Senator Connolly:** I think that is quite right, but I think that judgment does not go as far as we would like in this committee. It may be that there is a simple answer to the question I am asking.

**The Chairman:** You will notice in the rewritten bill on page 164, where it is dealing with the business and powers of banks, section 173(1) says:

[Traduction]

opérations, les juristes doutent-ils que le crédit-bail relève vraiment de la compétence des provinces? Il s'agit habituellement d'une question de contrat. J'ai soulevé le même point hier à l'égard d'un autre élément du problème. Le crédit-bail proposé par le projet de loi ou tout crédit-bail faisant l'objet d'une loi bancaire serait-il considéré par les tribunaux comme une activité bancaire? Il se peut que nous n'obtenions pas de réponse à ce sujet maintenant et je me demande s'il est honnête de poser la question à M. MacIntosh puisqu'elle est d'ordre juridique.

**Le président:** M. MacIntosh n'est pas avocat.

**Le sénateur Connolly:** C'est exact. Je ne sais pas si quelqu'un d'autre s'est posé la question mais, en l'absence d'une définition de l'expression «opérations bancaires» je me demande si M. MacIntosh ne pourrait nous aider en rattachant, par des exemples, le crédit-bail à ce qu'on entend normalement par activité bancaire.

**Le président:** Vous vous rappellerez qu'il y a quelque temps nous avons abordé cette question; j'avais alors mentionné une décision de la Cour suprême du Canada, que j'ai qualifiée hier d'approche indirecte puisque les principaux intéressés, ou du moins l'une des parties, étaient une commission de la province de l'Alberta. Le Service de recherche de la bibliothèque s'occupe de me retrouver ce jugement dont le nom m'échappe pour l'instant; je ne crois toutefois pas pouvoir jamais oublier son dernier paragraphe même s'il comportait plusieurs pages. Il s'agissait de déterminer si cette institution particulière était assujettie à la Loi sur les banques, vu qu'elle exerçait des activités bancaires, et si elle devait par conséquent être constituée aux termes de ladite loi. Les juges ont procédé par élimination pour déterminer ce qui constituait le principal objet d'une banque ainsi que ses diverses activités. Tout allait assez bien jusqu'au dernier paragraphe, lequel m'irrite toutes les fois que je le lis car il affirme que, pour déterminer le caractère d'une institution, on envisage en général son objet ou son activité. Que fait-elle? Si vous croyez, après une pareille étude, que cette institution exerce des activités bancaires, il s'agit alors d'une banque. Cette conclusion m'a toujours stupéfié car, à partir d'un tel énoncé, il ne pourrait jamais y avoir de nouvelles banques; en effet, lorsque vous appliquez le critère des «opérations bancaires», il vous faut au départ une entité réelle qui exerce des activités; dans le cas contraire, je ne sais pas ce qui se passe.

**Le sénateur Cook:** Avant d'appliquer ce critère, ne faut-il pas définir ce qu'est une «activité bancaire»?

**Le président:** Je ne voudrais certainement pas que ce paragraphe soit utilisé pour définir l'«activité bancaire».

**Le sénateur Connolly:** C'est très juste, mais ce jugement ne va pas aussi loin que nous le voudrions ici. Il se peut que la réponse à la question que je pose soit simple.

**Le président:** Vous remarquerez, dans la nouvelle version du projet de loi, à la page 164, là où il est question des opérations et des pouvoirs des banques, que le paragraphe 173(1) dit:

**[Text]**

A bank may engage in and carry on such business generally as appertains to the business of banking and, without limiting the generality of the foregoing, may—

And then it goes into an enumeration about opening branches and different other things. But it does say that it “may engage in and carry on such business generally as appertains to the business of banking”. To me, that is not helpful at all.

**Senator Connolly:** But (d) may be helpful because it talks about lending money and taking security. So probably a clause like that would be the answer to the question I have, even though there may be some right in the provincial government to govern the contract of leasing if it decides to exercise its jurisdiction.

**The Chairman:** The point that bothers me about “appertaining to the business of banking” is that if an existing bank wants to expand the range of its operations, how does one go about determining whether that appertains to the business of banking? The bill itself may help by the enumeration it gives. For instance, I notice on page 165, in section 173(j), one of the things it says that appertains to the business of banking and “without limiting the generality of the foregoing” is that it may:

(j) through a subsidiary of the bank and not otherwise, subject to any terms and conditions prescribed by the regulations, engage in financial leasing and in the course thereof acquire, at the request of a specific lessee for leasing by him, hold and lease personal property whether or not such property becomes affixed to real property:

This is the way they attempt the enumeration, but they say that is not by way of limitation of that general statement that generally applies to the business of banking. This, I suppose, is about as close as Parliament has got over all the years to saying what is banking, but I would not regard that provision which I have read and which “generally appertains to the business of banking” as being much of a guideline because the problem is that in each case it might well become a question of fact, I suppose, and then it would be subject to any of the statutory provisions, although the statutory provisions are not a limitation on the expression “generally appertains to the business of banking” because they say, “and without limiting the generality of the foregoing” they may do this, that and the other thing. If you add all those points up, the answer comes clearly and strongly that it is a very uncertain area, and I do not think that judgment which I have referred to and which I hope to have for you by the time we meet again is such that you will find it too helpful. But that is just one answer.

**Senator Connolly:** There is one thing we should remember, Mr. Chairman. I think that when we are trying to delineate the powers and business of a bank, there is a certain amount of change that goes on over the years. For example in subsection (1)(l) they talk about engaging in the sale of lottery tickets, urban transit tickets and things like that. I suppose when banks were originally incorporated in this country lottery tickets were not part of the banking business, but one can understand, in the changing conditions, that that should be

**[Traduction]**

«La banque peut effectuer les opérations qui se rattachent à l'activité bancaire et notamment:»

On énumère ensuite des opérations comme l'ouverture de succursales ainsi que d'autres activités différentes. Mais il y est bien stipulé «que la banque peut effectuer les opérations qui se rattachent à l'activité bancaire». Pour moi, cela n'ajoute absolument rien.

**Le sénateur Connolly:** En revanche, l'alinéa *d*) peut avoir une certaine utilité parce qu'on y parle de prêter de l'argent et d'accepter des avances consenties sur la garantie de biens meubles et immeubles. Il se pourrait qu'un alinéa comme celui-là soit la réponse à ma question, même si le gouvernement provincial a le droit de régir le contrat de crédit-bail en décidant d'exercer sa compétence.

**Le président:** Ce qui me dérange au sujet du membre de phrase «qui se rattachent à l'activité bancaire» c'est que, si une banque existante désire diversifier ses activités, comment déterminer si ce désir se rattache à une activité bancaire? Le bill lui-même peut aider par l'énumération qu'il donne. Par exemple, je remarque à la page 164, à l'alinéa 173*j*) que, parmi les opérations qui se rattachent à l'activité bancaire, l'institution peut notamment:

*j*) sous réserve des modalités prescrites par les règlements et uniquement par l'intermédiaire de ses filiales, effectuer du crédit-bail financier et dans le cadre de ces opérations, acquérir, détenir et louer des biens meubles, qu'ils soient fixés ou non à des immeubles, en vue de les donner à bail à un locataire déterminé qui lui en a fait la demande;

C'est de cette façon que les juges ont tenté de procéder à l'énumération, mais ils affirment ne pas avoir limité l'énoncé général, lequel s'applique globalement aux activités bancaires. Il s'agit, à mon avis, de la définition la plus complète que le Parlement ait réussi à donner depuis longtemps des opérations bancaires, cependant je ne considérerais pas ces «opérations qui se rattachent à l'activité bancaire» comme un critère car, dans chaque cas, il peut s'agir d'une question de fait, assujettie à n'importe laquelle des dispositions légales, même si ces dernières ne viennent en aucune façon limiter ces opérations, puisque l'article ajoute «et notamment». C'est donc dire que l'institution peut faire telle et telle autre chose. De tous ces points une fois réunis, il ressort nettement et brusquement qu'il s'agit d'une activité plutôt incertaine; je ne crois pas que le jugement dont j'ai parlé, et que j'espère pouvoir vous présenter la prochaine fois que nous nous rencontrerons, se révélera d'un grand secours. Mais ce n'est là qu'une réponse.

**Le sénateur Connolly:** Nous devrions nous souvenir d'une chose, monsieur le président. Je crois que lorsque nous essayons de décrire les pouvoirs et les activités d'une banque, nous devons tenir compte de certains changements qui se produisent un cours des ans. Par exemple, à l'alinéa (1)*l*) il y est question de la vente de billets de loterie, de tickets de transport urbain et autres. Je suppose que, lorsque les banques ont été constituées à l'origine, la vente des billets de loterie ne constituait pas une activité bancaire, mais il faut bien com-



## [Text]

included now, and also urban transit tickets. That is something that seems to be required in modern society, and it is appropriate for banks to do it. I would think that there are small things like this that are occurring from time to time. It is just the general proposition that I was concerned about, and perhaps it is resolved by saying that a lease is nothing more than a way for banks to lend money. And from time immemorial that is what the business of banks has been.

**The Chairman:** In our report on Bill C-15, which was Issue No. 30 of the proceedings of the committee, dated, Wednesday, March 7, 1979, I notice at page 30-41 we say as follows:

The experience of banks entering the leasing field in the United States are summarized by the following extracts from a presentation by S. L. Eichenfield, Sr. Vice-President, Notes Receivable/Leasing Division of Walter G. Heller & Co.

"National banks in the United States aggressively entered the leasing business as a result of a 1966 ruling by the Comptroller of the Currency:

And they go on to quote:

In general, the regulations provide that national banks can engage in leasing so long as the leasing activity is incidental to the traditional financial services provided by banks. Banks can engage in full payout leasing only; can look, minimally, to the residual; and cannot provide any services not normally found in banking practice. In other words, banks cannot provide insurance, maintenance, etc., but can merely enter into transactions tantamount to loans in which they will recoup their investment plus profit over the original term of the lease. U.S. Banks are prohibited from engaging in non-payment leasing activities or in full service automobile leasing activities."

This is the thinking of the currency section in the United States. It is an indication of their thinking, but it is not necessarily a binding factor on our approach to the problem.

When we were drafting our original report on the white paper, we considered this question of the definition of banking and decided there was little use in trying to achieve a definition because we concluded that Parliament and the government would not attempt at this stage to define banking.

A succession of banking acts have proceeded and carried on, have been repealed or have died at the end of their term, and they have all seemed to be able to survive the lack of a definition or a real definition. It becomes, I suppose, a matter of judgment of the administration.

**Senator Molson:** Politics!

**The Chairman:** And there is recourse to the courts.

## [Traduction]

prendre que dans les circonstances actuelles ce genre de service devrait faire partie des activités bancaires, y compris la vente des tickets de transport urbain. Il s'agit d'un service qui semble indispensable dans notre société moderne et il est normal que les banques l'offrent. Ainsi va la vie. Ce n'était qu'une question générale qui me préoccupait; il est peut-être possible de la résoudre en disant que le crédit-bail n'est rien d'autre qu'un moyen pour les banques de prêter de l'argent. Et depuis des temps immémoriaux, c'est ce qu'elles font.

**Le président:** Dans notre rapport sur le Bill C-15, qui constituait le fascicule numéroté 30 des délibérations du mercredi, 7 mars 1979 je remarque que nous avons dit, à la page 30:41:

L'expérience des banques exerçant des activités de crédit-bail aux États-Unis est résumée dans les extraits suivants, tirés d'une présentation faite par M. S. L. Eichenfield, vice-président principal, Division des effets à recevoir, crédit-bail, de la Société Walter G. Heller & Co.:

Aux États-Unis, les banques nationales ont envahi le secteur du crédit-bail à la suite d'une décision rendue en 1966 par le Comptroller of the Currency:

Et la citation continue:

«En règle générale, le règlement habilite les banques nationales à s'adonner au crédit-bail dans la mesure où il s'agit d'une activité secondaire par rapport aux services financiers traditionnels qu'elles fournissent. Les banques ne peuvent pratiquer que le crédit-bail à paiement intégral; elles peuvent s'attendre à une valeur résiduelle marginale et ne peuvent fournir d'autres services que ceux qui sont considérés comme propres au domaine des banques. En d'autres termes, elles ne peuvent s'occuper ni d'assurance, ni d'entretien, etc., et ne peuvent faire de transactions que dans la mesure où elles sont équivalentes à des prêts qui leur permettent de recouvrer leur investissement plus les bénéfices dépassant les conditions initiales énoncées dans le bail. Il est interdit aux banques américaines d'exercer des activités de crédit-bail du type «non-paiement» ou à des activités de crédit-bail automobile offrant des services complets.»

C'est ce que pensent les gens du secteur monétaire aux États-Unis. Cela nous donne une idée de leur position, mais nous ne sommes pas obligés d'en tenir compte de notre étude du problème.

Au moment de la rédaction de notre premier rapport sur le Livre blanc, cette question de la définition des banques s'est posée et nous avons décidé qu'il ne servait à rien de chercher à en proposer une puisqu'à notre avis le Parlement et le gouvernement ne voudraient pas, à cette étape, les définir.

Nous avons connu plusieurs lois sur les banques, certaines ont été abrogées et d'autres sont mortes de leur belle mort mais elles ont toutes semblé faire leur temps, même en l'absence d'une définition réelle. C'est, je suppose, une question laissée au jugement de l'administration.

**Le sénateur Molson:** Politicaille!

**Le président:** Et puis il y a le recours devant les tribunaux.



## [Text]

Of course, the committee is free to say, "Well, we should attempt it." My own view, for what it is worth, is that we would just be consuming time we could use usefully otherwise. We have survived this far and we might as well face the risk of not having a specific definition.

If there is no further discussion on that aspect, Mr. MacIntosh is prepared to deal this morning with a couple of factors in connection with the financial leasing and what is included in the section that was added to the bill by the Commons committee at the instance of the government because the Minister of Finance presented to the Commons committee a series of amendments. One of those amendments was to prohibit the subsidiaries of banks from entering into any arrangement in connection with the leasing of motor vehicles licensed to operate on the highway and having a gross vehicle weight of not less than 46,000 pounds.

There are many ramifications to that. If you go back into your files you will find copies of letters written by FADA—that is, the Federation of Automobile Dealer Associations of Canada; they have their own terminology in the description of motor vehicles. The prohibition is in the draft that they submitted to the minister and also submitted to the minister's parliamentary secretary; instead of confining themselves to motor vehicles they used an illustration such as, "automobiles, vans and buses." But, when the amendment was presented to the Commons, that enumeration was omitted and it simply said, "a motor vehicle licensed for operation on the highway."

There are many problems involved, because at some time or other the FADA people have said that they are not interested in heavy vehicles such as trucks. That brings up the question of just where we are in terms of cement mixers, which are licensed to operate on the highway, fire fighting equipment, ambulances, earth-moving equipment and buses. It is especially pertinent since there are specialty manufacturers in Canada.

For instance, in the field of buses there are three specialty manufacturers: one in the west, one in Ontario, and one in Quebec. They manufacture all of the superstructure of a bus. If the contract for the production of a bus, according to these specifications, stipulates a Ford chassis or a GMC chassis, it will be a custom-made job designed to carry the weight of what is on top. The only participation of the franchise dealer, despite the fact that the specification indicates a Ford chassis or a GMC chassis, would be the fact that he has the franchise. That would be the contribution such a dealer would make to the end result, which would be a bus or a cement mixer.

If I may be permitted to say so, when you shut out the bank from operating in that field, it looks to me a bit like the tail wagging the dog, in relation to what is involved and the role of specialty manufacturers.

Now, that is the area Mr. Lyons intends to talk about. What is the area you intend to speak to, Mr. MacIntosh?

**Mr. R. M. MacIntosh, President, Canadian Bankers' Association:** I was about to make a general statement on what had

## [Traduction]

Bien entendu le Comité peut à loisir dire: «Bon, essayons.» Selon moi, mon opinion vaut ce qu'elle vaut, ce serait une perte de temps et nous pourrions l'utiliser plus utilement ailleurs. Nous avons survécu jusqu'à maintenant et il vaut mieux que nous risquions de ne pas avoir de définition précise.

S'il n'y a pas d'autres questions à ce sujet, M. MacIntosh est prêt à nous parler ce matin de quelques autres facteurs touchant au crédit-bail financier et à ce que le comité de la Chambre a ajouté à cet article du bill à la demande du gouvernement, parce que le ministre des Finances a présenté au comité des Communes une série d'amendements. Un de ceux-ci interdisait aux succursales d'une banque de conclure tout espèce d'entente relative à la location de véhicules à moteur ayant un permis de rouler sur route et dont le poids brut est d'au moins 46,000 livres.

Cet amendement a de nombreuses ramifications. Si vous consultez votre dossier vous trouverez des copies de lettres de la FADA, c'est-à-dire de la *Federation of Automobile Dealer Associations of Canada* qui a sa propre terminologie pour décrire les véhicules à moteur. Cette interdiction se retrouve dans le projet que cette association a présenté au ministre et à son secrétaire parlementaire; au lieu de parler en général de véhicules à moteur, ils ont précisé: «les automobiles, les camions et les autobus.» Mais lorsque cet amendement a été présenté à la Chambre, cette précision avait disparue et il était simplement question «d'un véhicule à moteur ayant un permis de circulation sur route»

Cela soulève de nombreux problèmes car à un moment donné les gens de FADA ont dit qu'ils ne s'intéressaient aux véhicules lourds comme les camions. Cela pose donc la question de savoir ce qu'il faut penser au sujet des camions-bétonnières, qui sont autorisés à circuler sur la route, de l'équipement de lutte contre l'incendie, des ambulances, de l'équipement de terrassement et des autobus, et cette question est tout à fait pertinente puisque nous avons, au Canada, des usines spécialisées dans la fabrication de ce type de véhicules.

Prenons par exemple les autobus. Il en existe trois usines au Canada: une dans l'ouest, une autre en Ontario et une dernière au Québec. Elles fabriquent toute la superstructure de l'autobus. Si le contrat de production d'un tel véhicule, selon ces spécifications, requiert une carrosserie Ford ou GMC, elles donneront un travail fait sur mesure et conçu pour supporter le poids de ce qui est au-dessus. La seule participation du concessionnaire, en dépit du fait que les spécifications requièrent une carrosserie Ford ou GMC, c'est qu'ils possèdent une concession. C'est le seul apport d'un tel marchand au produit fini, qu'il s'agisse d'autobus ou de camions-bétonnières.

Vous me permettrez d'ajouter que si vous interdisez à une banque d'opérer en ce domaine, il me semble que vous prenez le mauvais bout du bâton par rapport à ce qui est vraiment en jeu et au rôle des fabricants spécialisés.

C'est précisément cette question dont veut nous entretenir M. Lyons. Mais quel sujet voulez-vous aborder, Monsieur MacIntosh?

**M. R. M. MacIntosh, président, Association des banquiers canadiens:** Je me proposais de faire une déclaration générale

[Text]

happened in the process of leasing, Mr. Chairman. Have you closed the subject of the definition of banking altogether, sir?

**Senator Austin:** Unless you have something you want to add.

**Mr. MacIntosh:** I do want to add something, if I may.

**Senator Connolly:** Go ahead.

**Mr. MacIntosh:** I will be brief, but it is relevant to what Senator Connolly raised at the beginning of this session.

When we started looking at the Bank Act six years ago, the first item on our agenda was to look at the definition of banking. Within the banking industry we arrived at a definition which we think is the only viable definition there is, and that is that a bank is a financial institution which takes deposits subject to chequing by third parties. That is the only definition that you can make that will stand up. It is on the deposit side that you have to define banking. It is the ability to do chequeable deposit business.

You cannot define banking on the asset side of the ledger, because if you do that then you start running through the fact that in Canada we have institutions which make commercial loans, consumer credit loans, mortgage loans. Where do you stop? There are leasing and sales finance transactions of all kinds. There is no definition on the asset side that would stand up. You might possibly say that a bank takes chequeable deposits and makes commercial loans. You cannot go further than that.

Over in the other place one of the members has been trying for a long time to get the government to agree to a definition of banking, but his idea of a definition is that it is the Schedule A banks and that it should specifically exclude all of the credit unions. He is begging the whole question.

If you say you will define banking, but will be sure not to include all of the provincial institutions that are doing it, you are begging the whole issue of what banking is.

**The Chairman:** Mr. MacIntosh, suppose somebody said that a bank was an institution incorporated under the Bank Act.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, this whole subject of the large and grey area of what constitutes banking or a definition of banking is most interesting, but is it realistic this morning, bearing in mind the time schedule for bank legislation to be brought into operation and so on, for us to go into it now? It is not realistic to think that we will be able to come up with a definition of banking.

Should we not consider turning to the point more immediately before us? I am referring to leasing and particularly the leasing of vehicles, which we thought included motor vehicles, as set out in our recommendations in our report of July 16. What has now appeared on October 6 in the revised version of the bill, which seems not only to take the bank out of leasing

[Traduction]

sur ce qui s'était produit en matière de crédit-bail, Monsieur le président. La question de la définition des opérations bancaires est-elle absolument close, Monsieur?

**Le sénateur Austin:** A moins que nous n'ayez quelque chose à ajouter.

**M. MacIntosh:** J'aurais en effet quelque chose à dire, si vous le permettez.

**Le sénateur Connolly:** Allez-y.

**M. MacIntosh:** Je serai bref; je reviens à la question soulevée par le sénateur Connolly au début de cette séance.

Lorsque nous avons commencé à étudier la Loi sur les banques, il y a six ans, la première question à l'ordre du jour était d'étudier la définition des opérations bancaires. Dans le milieu des banques nous sommes arrivés à une définition qui nous semble être la seule viable, à savoir qu'une banque est une institution financière qui reçoit des dépôts payables par chèque à un tiers. C'est la seule définition qui se tienne. Une banque doit être définie du point de vue des dépôts et permet des opérations de dépôt payables par chèque.

Vous ne pouvez définir une banque du point de vue de son actif, car il vous faudrait alors commencer par énumérer toutes les institutions au Canada qui consentent des prêts commerciaux, des prêts aux consommateurs, des prêts hypothécaires. Où tireriez-vous la ligne? Il existe toutes sortes de transactions financières de crédit-bail et de ventes et aucune définition faite du point de vue de l'actif ne réussirait à les intégrer toutes. On pourrait, à la rigueur dire qu'une banque est une institution qui reçoit des dépôts payables par chèque et consent des prêts commerciaux. On ne saurait en dire plus.

Un des députés de l'autre endroit essaie depuis longtemps d'amener le gouvernement à s'arrêter sur une définition d'une banque, mais sa définition, à lui, ne retiendrait que les banques figurant dans l'Annexe A, ce qui exclurait toutes les coopératives de crédit. Il commet donc une pétition de principe.

Si vous dites que vous allez définir les banques, mais savez d'avance que vous n'incluez pas toutes les institutions provinciales qui font des opérations bancaires; vous présumez donc déjà savoir ce qu'est une banque.

**Le président:** Monsieur MacIntosh, supposons que quelqu'un dise qu'une banque est une entreprise constituée en vertu de la Loi sur les banques.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, toute cette grande question assez floue de ce qui fait un banque ou des éléments entrant dans la définition d'une banque est fort intéressante, mais, en tenant compte du temps qui s'écoulera avant qu'une législation bancaire soit appliquée, est-il réaliste que nous abordions cette question ce matin? Il n'est en tout cas pas réaliste de penser que nous arriverons à proposer une définition de ce qu'est une banque.

Ne devrions-nous pas plutôt considérer la question qui est devant le comité; je veux parler du crédit-bail et particulièrement du crédit-bail de véhicules qui, nous semblait-il, incluait les véhicules à moteur comme nous le disions dans les recommandations de notre rapport du 5 juillet. Or, dans la version revue du projet de loi parue le 6 octobre, les banques sont non



[Text]

motor vehicles and trucks and the many things you indicated, but also such things as would affect the logging industry—the skidders that are required in most provinces to be licensed on the highway because they are motor vehicles, and farm tractors in some provinces, which have to be licensed if a farmer owns land on both sides of the road. Those are things that car dealers know about.

**The Chairman:** Senator McIlraith, one thing that bothers me, and I think it is a neat question, is that first of all the bank bill itself refers to business that generally appertains to the business of banking, and then it says, “notwithstanding the generality of the foregoing,” they may do this or they may do that, and then it says they may not engage in financial leasing unless they meet certain conditions.

Now, which one overrides? Because the specific statutory provision designates, “This you can do; that you can do; the other thing, the financial leasing under certain conditions, you cannot do.” But that, in the language of the bill that I have read to you, would appear to be subservient to the general statement of “generally, business that appertains to the business of banking.” In other words, that broad statement is on top of all the specific enumerations, whether they are affirmative or negative.

**Senator McIlraith:** I quite agree with what you say on that, Mr. Chairman. I fully agree with it. It is a very neat question and I would love to have the time and circumstances to go into it in an extended way, but I wonder if today we are not better served by going into the specific aspects.

**The Chairman:** I think we have spent enough time on this, and maybe we can see ahead as far as the next person. Indeed, it might be an excursion without merit. In other words, there would not be any attempt to approach a real definition of banking, if there is one. So I don't think we should spend much time on that, unless the committee wants to.

With that reservation, Mr. MacIntosh, you may proceed; but don't get into that field.

**Mr. MacIntosh:** All right, Mr. Chairman. The big difference between the House committee's report and your position on leasing now is in the field of the weight of the vehicle, which is the difference between 16,000 pounds and 46,000 pounds.

Of course, the House had already very much narrowed the field of banking which the banks can go into, and I want to put that in context. At the 46,000 pounds GVW level, or above that, we are talking about 2 per cent of all motor vehicles that can be licensed to travel on the highway. If you come down to 16,000 pounds, you are talking about 4 per cent; so we are only talking of the difference between 2 per cent and 4 per cent, both committees having proposed to exclude us from the 100 per cent, the 100 per cent being our ability to compete in the general field of indirect leasing and fleet leasing. So we are talking about a very small percentage.

[Traduction]

seulement écartées de toute opération de crédit-bail de véhicules à moteur et de camions et autres véhicules que vous avez mentionnés, mais également de véhicules utilisés dans l'abatage forestier, je pense aux débusqueuses qui, dans la plupart des provinces, doivent être autorisées à circuler sur route car ce sont des véhicules à moteur, et aux tracteurs agricoles pour lesquels, dans certaines provinces, les agriculteurs doivent avoir un permis s'ils sont propriétaires de terres de part et d'autre d'une route. Les concessionnaires d'auto savent cela.

**Le président:** Sénateur McIlraith, il y a un point qui m'intrigue et je crois que c'est une question précise; le voici: d'un côté le projet de loi sur les banques renvoie lui-même à des affaires qui relèvent en général des opérations d'une banque mais, d'un autre côté, il ajoute que «nonobstant la généralité de ce qui précède», les banques peuvent également faire ceci ou cela, mais ne peuvent faire de crédit-bail, si ce n'est à certaines conditions.

Quel énoncé l'emporte sur l'autre? Les dispositions particulières de la loi précisent: «Vous pouvez faire ceci ou cela, mais cette autre chose, le crédit-bail financier vous ne pouvez y toucher qu'à certaines conditions.» Et pourtant, aux termes du bill que je vous ai lu, ces prescriptions me paraissent subordonnées à la déclaration générale «d'affaires qui relèvent en général des opérations d'une banque.» Autrement dit, l'énoncé le plus général l'emporte sur les énumérations particulières, qu'elles soient affirmatives ou négatives.

**Le sénateur McIlraith:** Je suis tout à fait de votre avis à ce sujet, monsieur le président. Entièrement d'accord. C'est une excellente question, en effet, et j'aimerais beaucoup avoir le temps de l'étudier à fond. Mais je me demande si, aujourd'hui, nous ne ferions pas mieux d'aborder des points plus précis.

**Le président:** Je crois, en effet, que nous avons consacré assez de temps à ce sujet et sommes aussi capables que n'importe qui. Nos efforts sont peut-être futiles. En d'autres mots, ne cherchons pas à proposer une définition réelle d'une banque, s'il en existe une. Aussi, je ne pense pas que nous devions perdre notre temps à cela, à moins que le comité ne le souhaite.

Sous cette réserve, monsieur MacIntosh, vous pouvez continuer, mais n'abordez pas ce domaine.

**M. MacIntosh:** D'accord, monsieur le président. La grosse différence qui existe entre le rapport du comité de la Chambre et votre position concernant le crédit-bail financier, touche au poids du véhicule, c'est-à-dire la différence entre 16,000 et 46,000 livres.

Bien entendu, la Chambre avait déjà beaucoup limité les domaines de transactions dans lesquels les banques pouvaient opérer et je veux vous donner des exemples. Avec un PBV de 46,000 livres, ou au-dessus, cela représente 2 pour cent des véhicules automobiles qui peuvent être autorisés à circuler sur les autoroutes. Si vous rabaissez le PBV à 16,000 livres, il s'agit alors de 4 pour cent, donc cela revient à une différence entre 2 et 4 pour cent, les deux comités ayant proposé de nous exclure des 100 pour cent, qui correspondent à notre capacité de concurrence dans le domaine général du crédit-bail finan-



[Text]

With regard to Senator McIlraith's point, the difference of 2 per cent covers a lot of vehicles which the automotive dealers do not themselves finance and which the CALA organizations do not themselves finance. I can prove this, Mr. Chairman, by tabling, if you will permit, some letters from manufacturers and distribution firms which state this.

In the first place, Mr. Bussières was sent a letter on June 2 by FADA saying they would agree to a weight of 16,000 pounds; they agreed to that. However, the House of Commons committee ignored their acceptance of that and went to 46,000 pounds. We have some letters received from various affected institutions. One is from Motor Coach Industries of Canada. I can table this, but perhaps I could quote from it briefly. It says:

It is our understanding that proposed amendments to the Bank Act would restrict bank-owned leasing companies from leasing vehicles with a g.v.w. of less than 46,000 pounds. As you can see, this provision, if it goes through, would eliminate a source of financing for our customers. This would undoubtedly result in a reduced number of sales for our company, therefore also reducing the number of employees which would be required.

This is a Winnipeg motor coach manufacturer, one of the principal manufacturers in Canada.

We have a letter from Thomas Built Industries saying they produce many vehicles in the 10,000 to 38,000-pound range. Those are buses.

We have a letter from Penetang Bottling Company saying that they lease many vehicles under the weight of 46,000 pounds, but not from dealers.

We have a letter from the Town of Markham Hydro Electric Power Commission saying they would be excluded from being able to lease vehicles from banks because of this legislation.

We have a letter from the Canada Cartage System Company saying they also employ vehicles in that weight range.

Those are the ones that I brought here, because we got permission from the writers of those particular letters to table them. However, we could produce many more.

The point I am trying to make is that there are in fact many manufacturers of specialized vehicles in this country who do not distribute through the dealers at all, or through CALA, so we are unable to understand why FADA and CALA have been so inflexible in talking about the 16,000-pound limit, which they themselves had agreed to on May 30.

**Senator McIlraith:** In any event, you have addressed yourself to that one point, the weight of the vehicle. That is one

[Traduction]

cier indirect et du crédit-bail financier de parc-automobiles. Il ne s'agit donc que d'un très petit pourcentage.

En ce qui concerne le point soulevé par le sénateur McIlraith, la différence de 2 pour cent couvre un grand nombre de véhicules qui ne sont financés ni par les concessionnaires automobiles ni par les organisations CALA. Et je peux le prouver, monsieur le président, en déposant, si vous me le permettez, quelques lettres émanant de fabricants et de firmes de distribution qui le mentionnent.

Tout d'abord, M. Bussières a reçu de la FADA une lettre dat e du 2 juin lui disant qu'elle acceptait un poids de 16,000 livres. Toutefois, le comité de la Chambre des communes n'a pas tenu compte de cette approbation et a convenu d'un poids de 46,000 livres. Nous avons reçu des lettres de différentes institutions touchées par le bill. L'une vient de *Motor Coach Industries of Canada* et je peux la déposer ou alors je peux brièvement vous en donner des extraits; elle dit:

Nous croyons comprendre que les projets de modifications de la Loi sur les banques empêcheraient les sociétés de crédit-bail financiers appartenant à des banques d'effectuer du crédit-bail financier de véhicules ayant un PB inférieur à 46,000 livres. Comme vous le voyez, si cette disposition était adoptée, elle éliminerait une source de financement pour nos clients, ce qui entraînerait indubitablement une réduction du volume de ventes pour notre société et, par conséquent, une réduction du nombre d'employés nécessaires.

Il s'agit d'un fabricant d'autobus de Winnipeg, l'un des plus importants au Canada.

Nous avons reçu une lettre de la *Thomas Built Industries* disant qu'elle produisait nombre de véhicules dont le PB varie entre 10,000 et 38,000 livres. Il s'agit d'autobus.

Nous avons reçu une lettre de la société *Penetang Bottling* disant qu'elle loue à bail nombre de véhicules dont le poids est inférieur à 46,000 livres, et ce sans passer par des concessionnaires.

Nous avons également reçu une lettre de la Hydro Electric Power Commission de la ville de Markham disant que cette mesure législative l'empêcherait de louer à bail des véhicules auprès des banques.

Enfin, nous avons reçu une lettre de la société *Canada Cartage System* disant qu'elle utilise également des véhicules ayant ce poids.

Ce sont les lettres que j'ai apportées avec moi, car nous avons obtenu la permission de leurs auteurs de les déposer ici.

Toutefois, nous pourrions en produire davantage. Tout ce que j'essaie de dire, c'est qu'il existe, en fait, au Canada nombre de fabricants de véhicules spécialisés qui n'écoulent leur stock ni par l'entremise de concessionnaires ni par celle de la CALA. Il est donc difficile de comprendre pourquoi la FADA et la CALA se sont montrées aussi exigeantes lorsqu'elles parlent de la limite de 16,000 livres, limite qu'elles avaient elles-mêmes acceptée le 30 mai.

**Le sénateur McIlraith:** Quoiqu'il en soit, vous avez traité la question que vous vouliez soulever, c'est-à-dire le poids des

[Text]

point you were seeking to make, and the number of vehicles it prevents the banks from financing, such as buses, specialized trucks for hydro and that sort of thing. However, in the new bill there is the expression:

... capable of being licensed for operation on a public highway.

That is not in the Senate report. That covers vehicles, for instance, in Quebec, where there is a requirement for farmers to have a highway licence for their tractor or they do not move it from one part of their farm to another on the road, and that is enforced. It applies in the forest industry to all the skidders, which are relatively light in weight.

**The Chairman:** What you are saying is that in the province of Quebec, if a farmer has a motor vehicle and uses it for operations on his farm—

**Senator McIlraith:** Or just transports it; it is capable of being licensed. He does not need to use it on the highway.

**The Chairman:** If he goes on to the highway to move to another section of his farm, he must have a licence for operation on the highway for that short stretch, long stretch, whatever it might be?

**Senator McIlraith:** Not only must he have a licence, but the bill as it reads says the vehicle is capable of being licensed for operation on a highway, so even if he did not take it on the highway the banks are prohibited from lending to him.

**Mr. MacIntosh:** That is correct. That could be corrected by inserting the word "passenger" in front of "motor vehicle", so it would read "passenger motor vehicle." I don't think a tractor or a log skidder could be construed as a passenger vehicle.

**Senator McIlraith:** Something of that sort. The definition in that respect is defective.

**The Chairman:** In addition to what you have said, in the federal statute, the Motor Vehicles Safety Act, and in the regulations under that act, the gross vehicle weight of a chassis is the loaded weight, and it is capable of being licensed. If that definition applies, being under a federal statute, does it apply to a provision on the same subject in the Bank Act? If the cab and the chassis are capable of being licensed for use on the highway, if it does not exceed 46,000 pounds the bank is shut out of that business.

**Senator McIlraith:** I think we have to go so far as to take out these words "capable of being licensed for operation on a public highway." Having taken that out, we should then seek to confine ourselves to what are commonly called automobiles and small trucks, that sort of thing. I think that is the area we have to address ourselves to.

**Mr. MacIntosh:** Mr. Chairman, would you permit Mr. Lyons to read the definition we have here which deals with the

[Traduction]

véhicules ainsi que le nombre de véhicules que les banques ne pourront financer à cause de la limite quant à leur poids, comme les autobus, les camions spécialisés pour l'hydro etc. Toutefois, dans le nouveau bill, on trouve l'expression:

«... pouvant être autorisé à circuler sur la voie publique.»

Cette expression ne figure pas dans le rapport du Sénat. Elle couvre les véhicules, par exemple au Québec, où les cultivateurs sont tenus d'avoir un permis de conduite sur autoroute pour leur tracteur. En fait, il ne peuvent déplacer leur tracteur d'un endroit à l'autre de leur ferme par la route sans permis de conduire. Cette obligation est appliquée. Cette obligation s'applique également à l'industrie forestière pour toutes les débardeuses qui ont un poids relativement léger.

**Le président:** Vous voulez dire qu'au Québec, si un cultivateur possède un véhicule automobile et l'utilise pour ses activités agricoles...

**Le sénateur McIlraith:** Ou le déplace simplement; il peut être autorisé à circuler, sans qu'il s'agisse pour autant de l'utiliser sur la voie publique.

**Le président:** S'il va sur la voie publique pour se rendre à un autre endroit de sa ferme, il doit détenir un permis l'autorisant à circuler sur la voie publique, qu'il s'agisse d'un court ou d'un long parcours.

**Le sénateur McIlraith:** Non seulement il doit avoir un permis, mais encore le projet de loi actuel stipule que le véhicule peut être autorisé à circuler sur la voie publique. Donc même si l'usager ne l'utilise pas sur la voie publique, les banques ne peuvent d'après ce projet de loi, le lui louer à bail.

**M. MacIntosh:** C'est exact. On pourrait rectifier la situation en ajoutant le mot «particulière» après «voiture», de sorte qu'on lirait «voiture particulière». Je ne pense pas, toutefois, qu'un tracteur ou une débardeuse puisse être interprété comme étant «une voiture particulière».

**Le sénateur McIlraith:** Quelque chose comme ça. La définition laisse à désirer.

**Le président:** En plus de ce que vous avez dit, la loi fédérale, notamment la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles et ses règlements d'application définit, le poids brut du châssis comme étant le poids avec charge, lequel peut faire l'objet d'un permis. Si cette définition s'applique, étant donné qu'elle se trouve dans une loi fédérale, s'applique-t-elle également à une disposition, portant sur le même sujet, dans la Loi sur les banques? D'autre part, si la cabine et le châssis peuvent faire l'objet d'un permis d'utilisation sur la voie publique et si leur poids total ne dépasse pas 46,000 livres, la banque ne pourra opérer dans ce domaine.

**Le sénateur McIlraith:** Je pense que nous devrions éliminer l'expression: «pouvant être autorisé à circuler sur la voie publique». Cela fait, on devrait ensuite chercher à se limiter à ce que l'on appelle communément «automobile» et «petit camion». Je pense que c'est de ce domaine dont nous devons traiter.

**M. MacIntosh:** Monsieur le président, permettez-vous à M. Lyons de lire une définition que nous avons ici et qui touche à



[Text]

issue Senator McIlraith is addressing? We have some proposed language for you to consider which deals with that issue.

**Senator McIlraith:** I would like to hear that, confined to that area.

**The Chairman:** Before Mr. Lyons reads the draft that he has, I think I should point out to you that in the Motor Vehicles Safety regulations under the federal statute, the Motor Vehicles Safety Act, the chassis cab is defined. It says it:

means a vehicle consisting of a chassis that is capable of being driven, drawn or self-propelled, upon which may be mounted a cab that is designed to receive a passenger-carrying or cargo-carrying body, including a body that incorporates a prime mover, or a work-performing structure other than a fifth wheel coupling.

I take it that that second definition would deal with a cement mixer.

**Senator Molson:** Or crane.

**The Chairman:** This is one federal statute which says that a chassis cab is defined so that it would be a prohibited field if the dealers had a franchise for a standard Ford chassis, in the language that the Commons committee has used for its amendment, and which is now incorporated in their report before the Commons.

**Senator McIlraith:** And in the bill.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. D. H. Lyons, Chairman, ad hoc Leasing Committee, Canadian Bankers' Association (Vice-President, Motor Vehicles, Continental Bank):** The proposed wording is directed at section 193, the bottom of the left hand column on page 209 in the new bill, and our recommended language for paragraph (ii) would read:

... enter into lease agreements with persons in respect of any motor vehicle capable of being licensed for operation on a public highway, and having a gross vehicle weight, or in the case of a truck or tractor designed for the towing of a trailer or semi-trailer a gross combined vehicle weight, as those expressions are defined by the regulations, of less than 16,000 pounds, other than a bus, a firefighting vehicle, a farm tractor, earth-moving equipment, and such vehicles which are not usually sold by automobile or truck dealers as may be prescribed by the regulations.

We believe this language would result in an act which adequately protects against bank-owned lessors participating in the leasing of passenger cars or light duty trucks, while assuring the provision of financing leasing services to businesses with special motor vehicle needs. I think that probably covers the exceptions we were talking about.

**Senator Molson:** That wording includes the gross vehicle weight, but then you say "other than" and a series of exceptions.

[Traduction]

la question dont traite le sénateur McIlraith? Nous avons un certain libellé à vous proposer.

**Le sénateur McIlraith:** Je veux bien l'entendre, à partir du moment où elle se limite à ce domaine.

**Le président:** Avant que M. Lyons ne lise son projet, j'aimerais vous signaler que dans les règlements d'application de la loi sur la sécurité des véhicules automobiles, le châssis est défini comme suit:

«châssis» désigne un véhicule constitué d'un châssis sur lequel il est possible d'installer une cabine, qui peut être conduit ou tiré ou mû par son propre moteur et qui est conçu pour recevoir une carrosserie pour le transport des passagers ou des marchandises, y compris une carrosserie munie d'une machine motrice, ou un dispositif mécanique de travail autre qu'un attelage pivotant.

J'imagine que cette deuxième définition a trait à une bétonnière.

**Le sénateur Molson:** Ou à une grue.

**Le président:** C'est une loi fédérale qui dit que «châssis» est défini de telle manière qu'il devienne domaine interdit au cas où les concessionnaires obtiendraient une concession concernant un châssis standard Ford, tout au moins d'après le libellé utilisé par le Comité de la Chambre pour son amendement et qui fait, maintenant, partie intégrante du rapport qu'il a déposé devant la Chambre.

**Le sénateur McIlraith:** Et du projet de loi.

**Le président:** Oui.

**M. D. H. Lyons, président, Comité spécial du crédit-bail, Association des banquiers canadiens (vice-président, véhicules automobiles, Banque continentale):** Le libellé proposé concerne l'article 193, en bas de la colonne de gauche de la page 209 du nouveau bill, et notre nouveau libellé concernant l'alinéa (ii) se lirait comme suit:

... conclure des accords de location à bail concernant tout véhicule automobile pouvant être autorisé à circuler sur la voie publique et ayant un poids brut—ou dans le cas d'un camion, ou d'un tracteur destiné à tirer une remorque ou une semi-remorque, un poids brut combiné, comme le définit les règlements—de moins de 16,000 livres, exception faite des autobus, des camions de pompiers, des tracteurs, du matériel de terrassement et enfin des véhicules qui ne sont pas habituellement vendus par des concessionnaires d'automobiles ou de camions, tel que prévu par les règlements.

D'après nous, ce libellé permettrait d'empêcher les entreprises de crédit-bail financier appartenant à des banques d'effectuer du crédit-bail de voitures particulières et de camions légers, tout en assurant la fourniture de crédit-bail financier à des entreprises qui ont des besoins spéciaux en matière de véhicules automobiles. Je pense que cela couvre les exceptions dont nous parlions.

**Le sénateur Molson:** Le libellé inclut poids brut du véhicule, mais ensuite on dit «exception faite de» et il s'ensuit toute une série d'exceptions.



[Text]

**The Chairman:** "Other than" qualifies a motor vehicle.

**Mr. Lyons:** The reason for that is that there are many vehicles, such as ambulances, fire trucks and things of that nature, which have a gross vehicle weight of less than 16,000 pounds. All we were attempting to do was identify that there are vehicles of less than 16,000 pounds that are not sold by automobile or truck dealers.

**Senator Connolly:** That is the point. They are not sold by dealers.

**Mr. Lyons:** No. It would also include farm tractors and things of that nature. There are many vehicles and you cannot describe them all. We are trying to confine it. We are not trying to infringe on their market, but there are areas we would be excluded from in a very broad general definition as outlined earlier.

**Senator McIlraith:** You have retained in your definition the expression "capable of being licensed for operation on a public highway." Is that necessary to your definition? Perhaps you could read it again.

**Mr. Lyons:** Yes. It reads:

... enter into lease agreements with persons in respect of any motor vehicle capable of being licensed for operation on a public highway—

**The Chairman:** I think those words should be taken out.

**Senator McIlraith:** That was my feeling.

**Mr. Lyons:** The reason we left that in was because it has been in all the recommendations so far. We thought we would leave that as was and change the rest.

**Senator Connolly:** It is in the other bill too.

**Senator Cook:** What is the reason for taking those words out?

**Senator McIlraith:** Tractors and skidders all have to be licensed in some provinces, depending on what province it is.

**Senator Cook:** The exception includes them.

**Senator McIlraith:** I wonder if it does. Would you read the whole thing again?

**Mr. Lyons:** It reads:

... enter into lease agreements with persons in respect of any motor vehicle capable of being licensed for operation on a public highway, and having a gross vehicle weight, or in the case of a truck or tractor designed for the towing of a trailer or semi-trailer a gross combined vehicle weight, as those expressions are defined by the regulations, of less than 16,000 pounds, other than a bus, a firefighting vehicle, a farm tractor, earthmoving equipment, and such

[Traduction]

**Le président:** «Exception faite de» concerne les véhicules automobiles.

**M. Lyons:** La raison, c'est qu'il existe de nombreux véhicules, comme les ambulances et les camions de pompiers qui ont un poids brut inférieur à 16,000 livres. Nous avons, en fait, essayé de démontrer qu'il existe des véhicules de moins de 16,000 livres qui ne sont pas vendus par des concessionnaires d'automobiles ou de camions.

**Le sénateur Connolly:** C'est justement ça. Ils ne sont pas vendus par des concessionnaires.

**M. Lyons:** Non, cela inclut également les tracteurs et engins de ce genre. Il existe de nombreux types de véhicules et on ne peut les décrire tous. Nous essayons donc de nous limiter à certains d'entre eux et non pas d'empiéter sur leur marché. Toutefois, il y aura certains domaines dont nous serons exclus, si on utilise une définition aussi générale que celle mentionnée plus haut.

**Le sénateur McIlraith:** Vous avez conservé, dans votre définition, l'expression «pouvant être autorisé à circuler sur la voie publique». Est-elle nécessaire à votre définition? Pourriez-vous nous la lire à nouveau?

**M. Lyons:** Oui:

... Conclure des accords de crédit-bail concernant tout véhicule automobile pouvant être autorisé à circuler sur la voie publique.

**Le président:** Je trouve que l'on devrait supprimer l'expression en question.

**Le sénateur McIlraith:** C'est aussi mon opinion.

**M. Lyons:** La raison pour laquelle nous l'avons laissée, c'est qu'elle a figuré jusqu'à présent dans toutes les recommandations. Nous avons donc pensé laisser cette expression telle quelle, et changer le reste.

**Le sénateur Connolly:** Cette expression figure également dans l'autre projet de loi.

**Le sénateur Cook:** Pour quelle raison devrions-nous la supprimer?

**Le sénateur McIlraith:** L'utilisation de tracteurs et de débardeuses doit faire l'objet d'un permis uniquement dans certaines provinces.

**Le sénateur Cook:** Ces véhicules figurent dans les exceptions.

**Le sénateur McIlraith:** Je me le demande. Pourriez-vous, à nouveau, lire le libellé au complet?

**M. Lyons:**

... conclure des accords de location à bail concernant tout véhicule automobile pouvant être autorisé à circuler sur la voie publique et ayant un poids brut—ou dans le cas d'un camion, ou d'un tracteur destiné à tirer une remorque ou une semi-remorque, un poids brut combiné, comme le définit les règlements—de moins de 16,000 livres, exception faite des autobus, des camions de pompiers, des tracteurs, et enfin des véhicules qui ne sont pas habituelle-

[Text]

vehicles which are not usually sold by automobile or truck dealers as may be prescribed by the regulations.

**Senator McIlraith:** You would say that "such vehicles which are not usually sold" covers the point that I raised a moment ago.

**Mr. Lyons:** Yes.

**Senator Roblin:** With respect to the exception of farm tractors, in some parts of the country a dealership customarily sells not only cars and trucks but also tractors. Where do they fit into this exclusion system?

**The Chairman:** They fit into the exclusions because the tractor trailer, or the tractor itself, is capable of being licensed for operation on a highway.

**Senator Roblin:** In listening to the definition, I got the impression that tractors were excluded from the prohibition.

**Senator Connolly:** Are you now talking about farm tractors, Senator Roblin?

**Senator Roblin:** Yes, farm tractors, which come in all sizes, and they no doubt fit into this pattern some place. Perhaps if I could see the amendment, I would be better satisfied.

**The Chairman:** The way the amendment is drawn, it is a question of when you weigh the vehicle. It is the tractor that is licensed, and the definition of a tractor-trailer is the loaded weight. The loaded weight might be 90,000 pounds—

**Senator Roblin:** I am not talking about tractor-trailers, Mr. Chairman. I am just talking about farm tractors. It seems to me, merely trying to absorb it from the words, that farm tractors are excluded from the prohibition. In other words, the financing of farm tractor is not protected in the same way that cars and trucks are. Is my understanding correct?

**The Chairman:** Under the proposed amendment by the government, the banks, in respect of a tractor that weighed under 46,000 pounds, would not be able to carry a lease.

**Senator Roblin:** My question is related to the new definition brought in by the banks.

**Senator McIlraith:** Perhaps we might have that definition photostated, Mr. Chairman, and distributed to members of the committee.

**Mr. Lyons:** I think Senator Roblin's question is answered by the definition, because farm tractors are excluded from 16,000 pound limitation.

**Senator Roblin:** That is what I am trying to find out.

**Mr. Lyons:** It is one of the exclusions.

**Senator Cook:** Perhaps we might have that definition, Mr. Chairman, and then we can debate it among ourselves.

**The Chairman:** Very well, we will have it photostated and distributed.

**Mr. Lyons:** do you have anything further to add as to the range of specialty manufacturers in relation to moto vehicles?

[Traduction]

ment vendus par des concessionnaires d'automobiles ou de camions, tel que prévu par les règlements.

**Le sénateur McIlraith:** D'après vous, l'expression «les véhicules qui ne sont pas habituellement vendus» couvre le point que j'ai soulevé, il y a un moment.

**M. Lyons:** Oui.

**Le sénateur Roblin:** En ce qui concerne l'exception des tracteurs, dans certains coins du pays, les concessionnaires vendent habituellement non seulement des voitures et des camions, mais également des tracteurs. Comment est-ce que cela cadre avec ce système d'exception?

**Le président:** On est dans les exclusions, parce que les remorques de tracteurs, voire les tracteurs peuvent faire l'objet d'un permis d'utilisation sur autoroute.

**Le sénateur Roblin:** En écoutant la définition, j'ai eu l'impression que les tracteurs étaient exclus de l'interdiction.

**Le sénateur Connolly:** Parlez-vous maintenant des tracteurs agricoles, sénateur Roblin?

**Le sénateur Roblin:** Oui, il en existe de toutes puissances et ils se situent sûrement quelque part dans ce schéma. Si je pouvais voir l'amendement je saurais mieux ce qu'il en est.

**Le président:** D'après le libellé de l'amendement, ce qui intervient c'est le poids du véhicule. Les permis sont délivrés pour les tracteurs et la définition d'une remorque de tracteur fait intervenir le poids y compris la charge qui peut atteindre 90,000 livres—

**Le sénateur Roblin:** Je ne parle pas des remorques de tracteurs, monsieur le président. Je ne parle que des tracteurs agricoles. Il me semble, d'après ce que je comprends, qu'ils sont exclus de l'interdiction. En d'autres termes, le financement de ces tracteurs n'est pas protégé de la même façon que celui des voitures et des camions. Est-ce que je me trompe?

**Le président:** D'après l'amendement proposé par le gouvernement, pour les tracteurs d'un poids inférieur à 46,000 livres les banques ne pourront pas effectuer de crédit-bail.

**Le sénateur Roblin:** Ma question concerne la nouvelle définition proposée par les banques.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, nous pourrions peut-être faire photocopier cette définition pour la distribuer aux membres du Comité.

**M. Lyons:** Il me semble que la définition répond à la question du sénateur Roblin, parce que les tracteurs agricoles sont exclus de la limite de 16 000 livres.

**Le sénateur Roblin:** C'est ce que j'essaie de trouver.

**M. Lyons:** C'est l'une des exclusions.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président nous pourrions peut-être obtenir cette définition, et en débattre ensuite entre nous.

**Le président:** Très bien; nous la ferons photocopier et distribuer.

Monsieur Lyons, avez-vous autre chose à ajouter quant à l'éventail de manufacturiers de produits spécialisés en rapport avec les véhicules autorisés?



[Text]

**Mr. Lyons:** I am not quite sure I understand the question, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We have in Canada many specialty manufacturers covering the areas that you enumerated in your proposed amendment, such as ambulances, firefighting equipment, and so on.

**Mr. Lyons:** That is right, the bus manufacturers, the fire-fighting equipment people, ambulances, farm tractors, and so on. These are all specialty items, if you will, and are items which are not normally sold by dealers. They are all custom, if you will, and really are not sold by motor vehicle dealers.

**Senator Molson:** What about farm tractors that are sold by dealers?

**Senator Roblin:** In my part of the world, you often find car dealers who are tractor dealers as well. In fact, I think it is quite common.

**Mr. Lyons:** A lot of the smaller dealers in the rural parts of the country who may be selling tractors as well would have little knowledge of leasing. They would look to someone else to do a leasing, if a farmer wished to lease. A number of them do not have the capacity or the capability internally to do all of that.

**Senator Cook:** Is it all that hard to carry out the transaction of leasing a vehicle?

**Senator Roblin:** The same argument applies to small car dealers, and we have already settled that one.

**Mr. MacIntosh:** We believe you have settled it to the disadvantage of the public, if I may say so, because those small dealers are going to have a big problem leasing, whether they be automobile dealers or small farm tractor dealers in the west, because you have excluded the banks from the market and turned it over to the foreign-owned leasing companies. The dealers in many cases are too small to have the equity base to finance through leasing themselves. That is the whole point. They do not have the equity base to support the loans necessary to enable them to carry an inventory of vehicles in the same way that a big dealer in the city can. That is the whole point. They want to transfer the lease to a bank because they do not have the equity base themselves. They want to off-load the whole transaction on a bank. But Parliament has seen fit to exclude them from that field, and in my opinion there will be a problem for the small dealers in this country, whose spokesmen were big dealers.

**The Chairman:** The institutions that were first in this field of leasing were the foreign banks, channeling that part of their business through mainly provincially incorporated financial corporations. That was in the early 1960s. When we had CALA before us, I asked why it was they wanted to shut the banks out, and their answer was that they wanted to shut the banks out because the banks could not be controlled in such

[Traduction]

**M. Lyons:** Je ne suis pas très sûr de comprendre la question, Monsieur le président.

**Le président:** Au Canada, nous avons beaucoup de manufacturiers spécialisés dans les domaines que vous avez énumérés dans l'amendement que vous proposez, comme les ambulances, l'équipement de lutte contre les incendies, etc.

**M. Lyons:** C'est exact, les fabricants d'autobus, d'équipement de lutte contre les incendies, d'ambulances, de tracteurs agricoles et ainsi de suite. Il s'agit toujours de véhicules spécialisés qui ne sont pas normalement vendus par des concessionnaires. Ils sont faits sur commande sans être véritablement vendus par des concessionnaires de véhicules motorisés.

**Le sénateur Molson:** Qu'en est-il des tracteurs d'exploitations agricoles vendus par des concessionnaires

**Le sénateur Roblin:** Dans ma région, il y a souvent des concessionnaires de voitures qui vendent aussi des tracteurs, c'est même très courant.

**M. Lyons:** Dans les régions agricoles, beaucoup de petits détaillants peuvent aussi vendre des tracteurs sans connaître grand-chose au crédit-bail. Les agriculteurs qui veulent louer de l'équipement ne s'adressent pas à eux et beaucoup ne sont pas en mesure de faire de telles transactions.

**Le sénateur Cook:** Est-il donc si difficile d'effectuer une opération de crédit-bail pour un véhicule?

**Le sénateur Roblin:** Le même argument s'applique aux petits concessionnaires de voitures, et nous avons déjà réglé cette question.

**M. MacIntosh:** Nous pensons que vous l'avez réglée au détriment du public, si je puis m'exprimer ainsi, parce que les petits détaillants, les concessionnaires d'automobile ou les petites entreprises spécialisées dans les tracteurs agricoles, dans l'Ouest, auront de grandes difficultés à effectuer du crédit-bail étant donné que vous avez exclu les banques de ce marché pour le donner à des sociétés étrangères de crédit-bail. Dans bien des cas, les concessionnaires sont de trop petite envergure pour disposer des capitaux nécessaires pour financer eux-mêmes le crédit-bail. Voilà toute la difficulté. Ils ne disposent pas de la surface financière leur permettant d'emprunter et d'offrir à leur clientèle toute une gamme de véhicules, comme peut le faire un grand concessionnaire en ville. C'est là toute la question. Ils veulent transférer le crédit-bail aux banques parce qu'ils ne disposent pas eux-mêmes du capital de base. Ils veulent se décharger de toute la transaction sur les banques. Mais le Parlement a jugé bon d'exclure celles-ci de ce domaine et j'estime que ce sera un problème pour les petits concessionnaires, dont les porte-parole étaient justement de grands concessionnaires.

**Le président:** Les institutions qui étaient les premières dans ce domaine du crédit-bail étaient les banques étrangères, qui canalisait cette partie de leurs opérations par l'intermédiaire de sociétés financières constituées à l'échelle provinciale. C'était au début des années 60. Lorsque la CALA comparu devant nous, je lui ai demandé pourquoi elle voulait exclure les banques et ils m'ont répondu que c'était parce qu'on ne pouvait



*[Text]*

operations. In other words, either they are given full rights or they are given no rights. In the light of that answer, I asked them where they would go for financing, and they replied that they would go to trust companies. They then said that they would rather deal with the foreign banks and their financial corporations in Canada than with the Canadian banks.

To me, that sounded like a little bit of bravado, because they are dealing with the banks. I would venture to say that those dealers who carry on leasing would still want to carry it on through the banks.

They were complaining, too, about the basis of carrying on that part of their business. They wanted it to be done with the lease as a collateral issue, with the dealer getting the advantage of the write-off, whereas in the case where the bank deals directly with the lessee, the bank gets the write-off, and of course if the banks got the write-off, it might be that their rates would be less. That was the nub of the whole thing.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, perhaps they know their own business better than we know it, so why not let them get on with their own business?

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, I should like to come back to something Mr. MacIntosh said, and you touched on it right at the end of your remarks. It seems to me that to say that the small dealer does not have the equity to run a leasing service may be begging the question. In the event that the dealer does not have the capital to provide the leasing service, isn't it easy for him to go to a bank or a trust company to get whatever he needs in the way of financial help, in which case does it merely come down to the question of who it is who gets the write-off?

In one case, it would be the dealer, because he would be the lessor, but the bank would have the banking business. I do not want to thrash this horse again, because we have been flailing it now for months, but is that not the bottom line on the problem?

**Mr. Chairman:** You should add one point, Senator Connolly, and that is that under the amendment made by the committee of the other place, an amendment which was proposed by the government, the banks would not be able to operate in that field.

**Senator Connolly:** I realize that, Mr. Chairman. However, in the event that the lease is made by someone else, the dealer can finance that lease through a bank or a trust company, in which case the dealer would get the write-off and the bank would not. If the banks, through some other arrangement, got the write-off, perhaps the rate would be a little better. But if the banks do not get the write-off, then the rate is a little higher. Am I right about that?

**Mr. MacIntosh:** Senator Connolly, whether or not the incidence of the write-off is transferred by the automotive dealer to a bank or other lender, the fact is that any business borrower has to have an equity base on which to borrow. If he is small and not well capitalized, as is often the case in small communi-

*[Traduction]*

pas les contrôler lorsqu'elles se lançaient dans ces opérations. En d'autres termes, il faut savoir si on leur accorde tous les droits ou aucun droit. À la lumière de cette réponse, je leur ai demandé où ils s'adresseraient pour avoir des capitaux et ils ont dit qu'ils iraient voir les sociétés fiduciaires. Ils ont ensuite dit qu'ils préféreraient traiter avec des banques étrangères et avec leurs sociétés financières au Canada, plutôt qu'avec des banques canadiennes.

Pour moi, il y avait là une certaine bravade, car ils traitent avec les banques. Je dirais que les concessionnaires qui se chargent de crédit-bail souhaitent encore passer par l'intermédiaire des banques.

Ils se plaignaient aussi des exigences que leur impose cette activité. Ils souhaitaient que l'équipement loué constitue une garantie et que l'amortissement revienne au concessionnaire; dans le cas où la banque traite directement avec le locataire à bail, elle obtient ce privilège, de sorte qu'évidemment ses tarifs peuvent être moins élevés. Voilà l'essentiel de la question.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, ils connaissent mieux leur propre domaine que nous, pourquoi ne pas les laisser s'en occuper?

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, j'aimerais revenir à un point qu'a soulevé M. MacIntosh et que vous avez abordé à la fin de vos remarques. Il me semble que dire que le petit concessionnaire ne dispose pas de capitaux nécessaires pour effectuer du crédit-bail c'est présumer la question résolue. S'il ne peut, pour cette raison, offrir ce service, ne lui est-il pas facile de s'adresser à une banque ou à une société fiduciaire afin d'obtenir les capitaux qui lui sont nécessaires, et dans ce cas la question ne revient-elle pas à savoir qui bénéficie de l'amortissement?

Dans un cas ce serait le concessionnaire, parce qu'il serait le bailleur, mais la transaction bancaire reviendrait à la banque. Je ne voudrais pas revenir sur cette question, parce que nous l'examinons depuis des mois, mais n'est-ce pas le cœur du problème?

**Le président:** Sénateur Connolly, vous pourriez ajouter un élément, c'est qu'en vertu de l'amendement présenté par le comité de l'autre endroit, amendement proposé par le gouvernement, les banques ne pourront pas travailler dans ce secteur.

**Le sénateur Connolly:** Je comprends monsieur le président. Cependant, au cas où la location se fait en s'adressant à une autre partie, le concessionnaire peut obtenir des fonds en s'adressant à une banque ou à une société fiduciaire, de sorte que ce serait lui et non la banque qui obtiendrait l'amortissement. Si, grâce à un autre arrangement, il revenait à la banque, les barèmes seraient un peu plus avantageux. Mais autrement ils seraient un peu plus élevés. Est-ce que je me trompe?

**M. MacIntosh:** Sénateur Connolly, que les conséquences de l'amortissement soient ou non transférées par le concessionnaire automobile à une banque ou à un autre prêteur, le fait est que toute entreprise qui emprunte doit disposer d'une surface financière lui permettant d'emprunter. Si elle est de

[Text]

ties, he does not have the equity base, the net worth, to raise the kind of capital funds that are required to enable him to take a big position in a vehicle fleet as well as finance his land and his buildings, and the rest of it.

**Senator Connolly:** That is a good general statement, but let's get down to particular cases. If a small dealer comes to you for financing on the lease of a given vehicle, do you not as a bank have your security in that vehicle, and doesn't that happen every time you do it?

**Mr. Lyons:** If I may address that question, what you are saying, Senator Connolly, is quite true. I touched on this briefly when I was before you last. It comes down to a matter of credit, in that the form you are outlining is an indirect arrangement. The lessee makes monthly payments to that dealer, not to the bank. The bank, as a result, has little control over how that lease is performing.

**Senator Connolly:** And you think that that weakens the security.

**Mr. Lyons:** That weakens the lender's position because he is not dealing directly with the end user.

**Senator Connolly:** That is a good answer: it is a down-grading of the security that the bank might have.

**Mr. Lyons:** From the bank's point of view, it increases the bank's overhead and administration expense, because it has to do all of the individual dealing with the lessee.

**The Chairman:** Senator Connolly, you appreciate that under this amendment the banks could not be a lessor. They might be able to take the lease as collateral security for a loan, but what they would have to do is sell it. In other words, they could not convert themselves into a lessor.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, we now have this definition, and certainly it covers all of the points raised by me. I do have one question relating to it. I question the wisdom of leaving in the term "capable of being licensed for operation on a public highway". That may be unnecessary, but that is the only point that I would raise about it. It certainly meets the points that I raised earlier.

**The Chairman:** I hope honourable senators appreciate that I was referring to the Motor Vehicle Safety Act and the regulations. Those definitions, of course, since they are in the regulations under that act, may be changed at any time. If you want to put in there incorporating by reference the definitions in the Motor Vehicle Safety Act, you would have to have a time at which you are making those definitions apply, because they can be changed. When I read the definitions, they seemed to be pertinent to the question we were discussing. But who knows how long they will be there.

**Senator McIlraith:** The question we have to ask ourselves is whether we are concerned here in this banking legislation with

[Traduction]

trop petite envergure, et qu'elle dispose de capitaux limités, comme c'est souvent le cas dans les petites agglomérations, elle ne dispose pas de capitaux propres, de valeur nette pour réunir les fonds nécessaires pour pouvoir se doter d'un grand parc automobile, financer son terrain, ses installations et ainsi de suite.

**Le sénateur Connolly:** C'est vrai de façon générale mais passons à des cas particuliers. Si un petit concessionnaire s'adresse à une banque pour obtenir le financement de la location d'un véhicule, ce dernier ne représente-t-il pas une garantie, et n'est-ce pas toujours le cas?

**M. Lyons:** Si je peux me permettre d'intervenir, ce que vous dites, sénateur Connolly, est tout à fait vrai. J'en ai brièvement parlé la dernière fois que j'ai comparu ici. Cela revient à une question de crédit, car ce que vous décrivez constitue un arrangement indirect. Le locataire verse des paiements mensuels à ce détaillant et non à la banque. Cette dernière a donc peu de contrôle sur l'évolution de cette transaction.

**Le sénateur Connolly:** Et vous pensez que cela diminue la garantie.

**M. Lyons:** Cela compromet la position du prêteur parce qu'il ne traite pas directement avec le consommateur.

**Le sénateur Connolly:** Voilà une bonne réponse. Il y a une dévalorisation de la garantie que la banque pourrait avoir.

**M. Lyons:** Du point de vue de cette dernière, il y a augmentation de ses frais généraux et de ses frais administratifs parce qu'elle doit effectuer toutes les transactions concernant le locataire.

**Le président:** Sénateur Connolly, vous reconnaîtrez qu'aux termes de cette modification la banque ne pourrait être locateur. Elle pourrait accepter le bail en nantissement d'un prêt, mais il lui faudrait alors le vendre. Autrement dit, elle ne peut s'improviser locateur.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, nous avons maintenant cette définition et elle répond à tous les points que j'ai soulevés. J'ai toutefois une autre question à poser. Je me demande s'il est opportun de conserver l'expression «pouvant être autorisé à circuler sur la voie publique. C'est peut-être inutile, mais c'est la seule question que j'ai à poser et elle a trait à ce que je viens de demander.

**Le président:** Messieurs les sénateurs, vous savez que je parlais de la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles et du règlement. Ces définitions, puisqu'elles se trouvent dans le règlement établie en vertu de la Loi, peuvent être modifiées n'importe quand. Si vous voulez y ajouter l'expression «incluant par voie de référence les définitions contenues dans la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles», il vous faudra fixer une période d'application pour ces définitions, parce qu'elles peuvent peut-être être modifiées? Quand je lis ces définitions, elles me semblent avoir directement trait au problème dont nous parlons. Mais qui sait combien de temps elles dureront.

**Le sénateur McIlraith:** Ce qu'il faut d'abord se demander c'est si dans cette Loi sur les banques il y a lieu de tenir compte de ce règlement, n'est-ce pas?



[Text]

those regulations. Isn't that the preliminary question we have to set?

**The Chairman:** I know the Inspector General is thinking of these definitions in the Motor Vehicle Safety Act, because, as I told you, at the invitation of the minister I saw him, and the Inspector General of Banks was there. When we were discussing this particular subject he referred to these definitions, more particularly to how you arrive at the weight that you are to think of, and the definition sections say the loaded vehicle weight.

**Senator McIlraith:** Is it fair to suggest that he was casting about for some definition to put in this clause, and now we appear to have one that, on the weight point, has become reasonably satisfactory? Mr. MacIntosh may not quite accept that, but, leaving that aside, if it is reasonably satisfactory, would it not be better to stick to our own definition as we have worked it out here and leave the question of the definition in the legislation quoted aside?

**Mr. MacIntosh:** I think your definition is a lot better than the House of Commons' definition. It is the difference between 16 and 46, even though it is only 2 per cent of the market.

**Senator McIlraith:** It is only a question of getting down to the practicalities of seeking to amend the bill before us.

**The Chairman:** In the Motor Vehicle Safety Act regulations gross vehicle weight rating is defined. This is what the Inspector General referred to. It means the value specified by the vehicle manufacturer as the loaded weight of a single vehicle. So when the manufacturer puts a gross vehicle weight, it is the loaded vehicle weight. Now the loaded vehicle weight would clarify part of the amendment that was put in by the Commons committee, in that the tractor part of a tractor-trailer combination may very well weigh less than 46,000 pounds, and therefore the banks would be prohibited from dealing in it. But if you start talking about the loaded vehicle weight for the tractor and trailer, the loaded vehicle weight is the loaded weight that the manufacturer puts on the vehicle.

**Senator McIlraith:** But we have put in here, in this proposed amendment, the term "gross combined vehicle weight".

**The Chairman:** Yes. the gross combined vehicle weight. But is that the vehicle weight alone or is it the loaded weight? You may need the word "loaded" in there.

**Senator McIlraith:** It relates to the two parts of the vehicle, the combined vehicle. So you have the two parts. You have all kinds of tractor-trailers and then you have bodies on buses.

**The Chairman:** But does it cover the combined weight? Is that the combined loaded weight?

**Senator McIlraith:** It is the combined vehicle weight.

**Mr. Lyons:** The act refers to the definition as outlined by the manufacturer. You can only say gross vehicle weight rating. They state both, the GVW and GCW, the gross combined weight rating. The combined rating is higher.

[Traduction]

**Le président:** Je sais que l'inspecteur général pense aux définitions qui se trouvent dans la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles, puisque, comme je vous l'ai dit, j'ai rencontré le ministre, à son invitation d'ailleurs et que l'inspecteur général des banques s'y trouvait. Pendant que nous étudions cette question, il a fait référence à ces définitions et plus particulièrement à la façon d'établir le poids auquel vous songez, et les dispositions contenant les définitions parlent du poids du véhicule en charge.

**Le sénateur McIlraith:** Peut-on supposer qu'il cherchait une définition à mettre dans cette disposition, et il semble bien que nous en ayons maintenant une, une définition du poids qui semble raisonnablement satisfaisante? M. MacIntosh n'est peut être pas d'accord, mais si la définition est raisonnablement satisfaisante ne vaudrait-il pas mieux de nous en tenir à notre propre définition telle que nous l'avons élaborée ici et laisser de côté la question de la définition de la loi citée.

**M. MacIntosh:** Je pense que votre définition est bien supérieure à celle de la Chambre des communes. C'est la différence qu'il y a entre 16 et 46, même si cela ne représente que 2% du marché.

**Le sénateur McIlraith:** Il s'agit simplement d'en arriver aux aspects pratiques de l'amendement du bill qui nous est soumis.

**Le président:** Le règlement établi en vertu de la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles définit le poids brut du véhicule. C'est ce à quoi l'inspecteur général fait référence. Il s'agit de la valeur spécifiée par le fabricant comme poids d'un seul véhicule en charge. Alors quand le fabricant parle de poids brut du véhicule, il parle du poids du véhicule en charge. L'expression poids du véhicule en charge contribuerait à éclaircir en partie la modification qui a été soumise par le comité de la Chambre des communes, parce que le tracteur d'un train routier peut très bien peser moins de 46,000 livres et les banques n'auraient donc pas droit de s'en occuper. Mais si l'on commence à parler du poids du véhicule en charge pour le tracteur et la remorque, le poids du véhicule en charge est celui que le fabricant attribue au véhicule.

**Le sénateur McIlraith:** Mais dans l'amendement proposé nous avons placé l'expression «poids brut combiné du véhicule».

**Le président:** C'est vrai. Le poids brut combiné du véhicule. Mais est-ce le poids du véhicule seul ou le poids du véhicule en charge? Il faudrait peut-être ajouter «en charge».

**Le sénateur McIlraith:** Cette expression a trait aux deux parties du véhicule, du véhicule combiné. Il y a donc deux parties. Il existe toutes sortes de trains routiers et puis il y a les passagers à bord des autobus.

**Le président:** Mais cela englobe-t-il le poids combiné? Est-ce cela le poids combiné en charge?

**Le sénateur McIlraith:** C'est le poids combiné en charge.

**M. Lyons:** La Loi se reporte à la définition donnée par le fabricant. On ne peut que parler du poids nominal brut. On parle du PBV et de PBC, le poids nominal combiné brut. Le poids combiné est supérieur.



[Text]

**Senator Connolly:** It is higher than the loaded rating?

**Mr. Lyons:** The gross vehicle weight rating specified by the vehicle manufacturer. All we are saying here is that the vehicle manufacturer also quotes a gross combined vehicle weight. They quote both.

**Senator Connolly:** I do not follow that last discussion. If we are talking about a tractor and a trailer, the gross combined vehicle weight, as proposed in the change, and as Senator McIlraith pointed out, should mean the gross weight of the two parts of the assembly, but the gross loaded weight which emerges from the definition under the other act should be a much higher weight.

**Senator McIlraith:** No, it is very much lower.

**Senator Molson:** The definition is the gross vehicle weight.

**Senator Connolly:** But when you put the load in, surely it is higher.

**Mr. Lyons:** The gross means the value as specified by the vehicle manufacturer as the loaded weight of single vehicle. So what the manufacturers are doing is saying that this particular vehicle can carry a load of x number of pounds.

**The Chairman:** I think what Senator McIlraith has said is the correct way to look at it. If you say the combined vehicle weight, a tractor and trailer constitute the vehicle. The only place where you have motion or locomotion is in the tractor part, and that provides the operation on the highway. I think overall it is a vehicle. I don't know what else you could call it, except a motor vehicle.

**Senator McIlraith:** They could call one part of it the motor vehicle, and that is why I think the term here "gross combined vehicle weight" is the correct definition.

**The Chairman:** Any further questions?

Well, Mr. MacIntosh and Mr. Lyons, I think we have had a good development of this particular aspect. I hope you do not feel that there is something you should have said and did not say—that is, something that would not be repetitious.

**Mr. MacIntosh:** No, we think we have covered the subject.

**The Chairman:** Honourable senators, I would like to ask Mr. MacIntosh to furnish us with the dollar amounts in relation to the term deposits and also in connection with the foreign currency deposits by residents in Canada, and what I have suggested to him is that he can simply send the statement in and we will distribute it.

That ends our consideration of Bill C-6 for today. I just want to add that I have extended an invitation to the minister to come before this committee next Tuesday afternoon at 2 o'clock. I have not yet had an indication as to whether or not he will come.

The committee proceeded to the consideration of other business.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Il est supérieur au poids en charge?

**M. Lyons:** Le poids nominal brut du véhicule établi par le fabricant automobile. Nous disons simplement que le fabricant prévoit aussi un poids brut combiné du véhicule. Il est question des deux.

**Le sénateur Connolly:** Je ne vous suis pas dans la dernière partie de votre raisonnement. Si l'on parle d'un tracteur et d'une remorque, le poids brut combiné du véhicule, tel qu'il est proposé dans la modification, et comme l'a souligné le sénateur McIlraith, devrait signifier le poids brut des deux parties de l'ensemble, mais le poids en charge brut qui s'impose de par la définition contenue dans l'autre Loi serait bien supérieur.

**Le sénateur McIlraith:** Non, il est bien inférieur.

**Le sénateur Molson:** La définition est celle du poids brut du véhicule.

**Le sénateur Connolly:** Mais quand on le charge, le poids est certainement plus élevé.

**M. Lyons:** Le poids brut est la valeur établie par le fabricant automobile comme étant le poids en charge d'un seul véhicule. Ce que font les fabricants c'est établir qu'un véhicule donné peut transporter une charge de x livres.

**Le président:** Je pense que le sénateur McIlraith a trouvé la bonne façon d'aborder la question. À savoir que le poids combiné du véhicule, d'un tracteur et de sa remorque, est celui du véhicule. Le seul endroit où il y a traction ou locomotion c'est du côté du tracteur, et c'est ce qui assure son fonctionnement sur les routes. Je pense que c'est l'ensemble qui est considéré comme véhicule. Je ne vois pas comment on peut le désigner autrement que comme un véhicule automobile.

**Le sénateur McIlraith:** Je pense qu'on pourrait en appeler une partie le véhicule automobile, et c'est pourquoi je pense que l'expression qu'on trouve ici à savoir le «poids brut combiné du véhicule» est la définition juste.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Messieurs McIntosh et Lyons, je pense que nous avons eu de bonnes explications à cet égard. J'espère que vous n'avez pas l'impression d'avoir omis quelque chose que vous auriez dû dire, c'est-à-dire quelque chose dont on n'a pas encore parlé.

**M. MacIntosh:** Je pense que nous avons fait le tour de la question.

**Le président:** Messieurs les sénateurs j'aimerais que M. MacIntosh nous fournisse des chiffres en termes de dollars relativement aux dépôts à terme et en devises effectués par des résidents du Canada et je lui ai proposé qu'il nous envoie tout simplement un bilan qui vous sera distribué.

Ceci termine notre étude du bill C-6 pour aujourd'hui. Je tiens simplement à ajouter que j'ai invité le Ministre à comparaître devant notre comité mardi prochain à 14 heures. Je ne sais pas encore s'il pourra être des nôtres.

Le Comité passe à l'étude d'autres affaires.





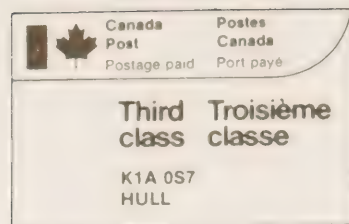












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Continental Bank of Canada*

Mr. S. F. Melloy, President & Chief Executive Officer;  
Mr. R. (Bob) Hemond, Vice President & General Manager,  
Quebec Division;  
Mr. D. A. (David) Rattee, Vice President & Senior General  
Manager, Control & Planning;  
Mr. J. (Jim) Baillie, Legal Counsel, Tory, Tory & Co.

### *Canadian Bankers' Association*

Mr. R. M. MacIntosh, President;  
Mr. W. E. Bradford, Chairman, Executive Council, (Execu-  
tive Vice President and Chief General Manager, Bank of  
Montreal);  
Mr. J. A. Gordon Bell, President and Chief Operating  
Officer, Bank of Nova Scotia;  
Mr. D. H. Lyons, Chairman, ad hoc Leasing Committee,  
(Vice President, Motor Vehicles, Continental Bank).

### *Banque continentale du Canada*

M. S. F. Melloy, président et directeur exécutif;  
M. R. (Bob) Hemond, vice-président et directeur général,  
division du Québec.  
M. D. A. (David) Rattee, vice-président et directeur général  
principal, contrôle et planification;  
M. J. (Jim) Baillie, avocat-conseil, Tory, Tory & Co.

### *L'Association des banquiers canadiens*

M. R. M. MacIntosh, Président;  
M. W. E. Bradford, président du Conseil exécutif, (vice-pré-  
sident exécutif et directeur général, Banque de Montréal);  
M. J. A. Gordon Bell, président et directeur des opérations,  
Banque de Nouvelle-Écosse;  
M. D. H. Lyons, président, Comité spécial du crédit-bail,  
(vice-président, véhicules motorisés, Banque continentale).



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

**SENATE OF CANADA**

---

**SÉNAT DU CANADA**

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Banking, Trade  
and Commerce**

**Banques et du  
commerce**

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Thursday, October 16, 1980

Le jeudi 16 octobre 1980

**Issue No. 18**

**Fascicule n° 18**

**First Proceedings on:**

Bill S-10—"An Act to amend the  
Corporations and Labour Unions  
Returns Act".

---

**Premier fascicule concernant:**

Bill S-10—"Loi modifiant la Loi sur les déclarations des  
corporations et des syndicats ouvriers".

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

\*Ex Officio Members

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

\*Membres d'office

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, October 7, 1980.

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Stanbury, seconded by the Honourable Senator Goldenberg, for the second reading of Bill S-10, intituled: “An Act to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act”.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 7 octobre 1980.

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Stanbury, appuyé par l'honorable sénateur Goldenberg, tendant à la deuxième lecture du Bill S-10, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois, que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 16, 1980  
(27)

## [Text]

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:30 a.m. to consider the following:

Bill S-10—«An Act to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act».

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Austin, Beaubien, Connolly, Cook, Lafond, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*), and Walker. (11)

## WITNESSES:

*The Canadian Chemical Producers' Association:*

Mr. G. B. (Gerry) Dyer, Manager, Research Division, Du Pont Canada Inc.;

Mr. P. F. (Paul) Ostrowski, Technical Officer, (CCPA).

*Statistics Canada:*

Mr. Guy Leclerc, Assistant Chief Statistician, Economic Statistics;

Mr. A. S. Foti, Director, Business Finance Division.

Following the opening statements, the Committee proceeded to the examination of the witnesses.

At 11:55 a.m., the Committee adjourned until 2:00 p.m., Tuesday, October 21, 1980.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 16 OCTOBRE 1980  
(27)

## [Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour étudier le document suivant:

Bill S-10—«Loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Austin, Beaubien, Connolly, Cook, Lafond, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) et Walker. (11)

## TÉMOINS:

*De l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques:*

M. G. B. (Gerry) Dyer, directeur, Division de la recherche, Du Pont Canada Inc.;

M. P. F. (Paul) Ostrowski, agent technique, (ACFPC).

*Statistique Canada:*

M. Guy Leclerc, statisticien en chef adjoint, Statistiques économiques;

M. A. S. Foti, directeur, Division des finances commerciales.

Après les déclarations préliminaires, le Comité entreprend l'interrogation des témoins.

A 11 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 21 octobre 1980, à 14 heures.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 16, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-10, to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act, met this day at 10.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are now going to deal with Bill S-10, and the proposal is to hear first from the Canadian Chemical Producers' Association. I understand Mr. Ostrowski will make the opening statement.

**Mr. P. F. Ostrowski, Technical Officer, The Canadian Chemical Producers' Association:** Mr. Chairman, honourable senators, my name is Paul Ostrowski. I am the Technical Officer for the Canadian Chemical Producers' Association. My colleague is Gerry Dyer, who is the Director of Research for Du Pont Canada Inc. We are here this morning to represent the Canadian Chemical Producers' Association, which represents the industrial chemical manufacturers in Canada.

This morning we would like to direct your attention to Bill S-10, an act to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act. While we recognize the many important provisions in this bill, our association has expressed some concern regarding clause 4.2(1) and (2).

If I may direct your attention to our statement of concern addressed to the Honourable Senator Hayden, we say that, while the CCPA is wholly in support of the efforts of government to encourage increased industrial research and development within Canada in the interest of technological development, Canada, with less than 1 per cent of the world's population, is able to produce only a small proportion of the technology it needs in order to be competitive internationally. Canadian industry must therefore be free to obtain and use technology from whatever source it deems best in order to offer production potential and further develop the Canadian economy.

The particular clauses that are of concern to our association, as mentioned previously, require the reporting of technology transfers into Canada.

The Science Council in a recent background study, "The Weakest Link", recommended that technology imports be regulated. The proposed collection of such information suggests to us a potential interest within government in regulating or controlling access to technology from outside of Canada, possibly as a means of increasing industrial research and development.

While we recognize that the proposed amendment to CALURA does not by itself represent any immediate limitations to technology flow, we regard this as a possible indication of an intent by government to do so.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 16 octobre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous allons maintenant étudier le projet de loi S-10 et nous entendrons tout d'abord le témoignage de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques. M. Ostrowski fera la déclaration préliminaire.

**M. P. D. Ostrowski, Agent technique, Association canadienne des fabricants de produits chimiques:** Monsieur le président, honorables sénateurs, je me présente: Paul Ostrowski, agent technique au service de l'Association des fabricants de produits chimiques. Mon collègue, Gerry Dyer, est directeur des services de recherche de Du Pont du Canada Inc.

Nous sommes ici ce matin en qualité de représentants de l'Association des fabricants de produits chimiques, laquelle regroupe les fabricants de produits chimiques industriels au Canada. Nous aimerions attirer votre attention sur le projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers. Tout en reconnaissant l'importance de nombre de ses dispositions, notre Association a exprimé certaines inquiétudes concernant les paragraphes 4.2(1) et (2).

Comme nous l'avons souligné dans notre mémoire adressé à l'honorable sénateur Hayden, même si l'Association est tout à fait d'accord avec les efforts du gouvernement visant à encourager la recherche et le développement industriels au Canada pour l'avancement de la technologie, notre pays, dont la population représente moins de 1 p. 100 de la population mondiale, n'est en mesure de produire qu'une infime partie de la technologie qui lui permettrait d'être concurrentiel sur le plan international. L'industrie canadienne doit donc être libre d'obtenir et d'utiliser la technologie la meilleure, de quelque source qu'elle vienne, afin d'accroître la productivité et de favoriser le développement de l'économie canadienne.

Les articles précis qui préoccupent notre Association, comme je l'ai déjà mentionné, concernent les déclarations relatives aux transferts de technologie au Canada.

Le Conseil des sciences a recommandé, lors d'une étude récente intitulée «Le maillon le plus faible», de réglementer les importations de technologie. Le fait que le gouvernement veuille recueillir tous ces renseignements nous laisse croire qu'il envisage éventuellement réglementer ou contrôler l'accès à la technologie provenant de l'étranger, probablement comme moyen d'accroître la recherche et le développement industriels.

Même si l'amendement proposé à la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers ne comporte pas de limitations immédiates aux mouvements de technologie, nous



[Text]

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, before the witness continues, I think he had better give us just a few words of explanation of the intent of clause 4.2(1) and (2). Both those subclauses talk about transactions involving transfers of technology. Subclause (1) speaks about transfers to the holding corporation or any of its subsidiaries from persons not resident in Canada, and I take it that involves a transfer of technology from outside Canada to a corporate entity in Canada. Is that so?

**Mr. G. B. Dyer, Manager, Research Division, Du Pont Canada Inc.:** That is our understanding.

**Senator Connolly:** Subclause (2) relates to transactions involving transfers of technology to the corporation from persons not resident in Canada. It does not talk about subsidiaries there, but it does involve the basic idea of transfers of technology from outside Canada to a corporate entity or anybody in Canada. Is that so?

**The Chairman:** Does it say "in Canada"? In other words, does it say that the receiving corporation would be in Canada and would be a Canadian company?

**Senator Connolly:** It does not say that.

**The Chairman:** No.

**Senator Connolly:** What it says is that it would be from persons not resident in Canada and would be to a holding corporation or any of its subsidiaries. I assume that in earlier clauses of the act they have been talking about Canadian companies or Canadian persons. Is that right? Perhaps the witness can answer the very simple question: Are these transfers from outside Canada which are to be reported? Are they transfers that are made to a person in Canada, whether that person is corporate or otherwise?

**Mr. Dyer:** We have interpreted broadly that it covers any technology transferred from outside Canada into Canada.

**The Chairman:** To a Canadian company.

**Mr. Dyer:** It must be to a Canadian company, because it is a company that is reporting. It is not an individual, as written.

**Senator Connolly:** All right. You must realize we are fresh on this, and this is an amendment to another portion of the act. Excuse me for having interrupted. Go ahead.

**Mr. Ostrowski:** Thank you. The Economic Council, in its "Interim Report on Responsible Regulation", recommended that advance notice of regulations should include data on the purpose of the new regulation, its legal authority, the alternatives under study, and industrial sectors, geographical regions and particular groups affected.

In November, 1979, the then Minister of State for Science and Technology, Heward Grafftey, assured our association that any information collected would not be used by his ministry to regulate technology transfers. A copy of that correspondence was attached to the letter of concern we sent to you, Mr. Chairman.

[Traduction]

estimons qu'il s'agit là d'une indication de l'intention du gouvernement d'agir en ce sens.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, je pense que le témoin, devrait nous donner quelques explications sur le contenu des paragraphes 4.2(1) et (2). Tous deux concernent des transactions visant les transferts de technologie. Le paragraphe (1) concerne des transferts à la corporation mère ou à l'une de ses filiales, en provenance de personnes ne résidant pas au Canada; et je présume que cela recouvre les transferts de technologie de l'étranger à une personne morale située au Canada. Est-ce exact?

**M. G. B. Dyer, Directeur, Service de recherche, Du Pont Canada Inc.:** C'est notre avis.

**Le sénateur Connolly:** Le paragraphe (2) a trait aux transactions impliquant des transferts de technologie à la corporation par des personnes ne résidant pas au Canada. Il n'est pas question de filiales ici; le paragraphe porte essentiellement sur les transferts de technologie de l'étranger à une personne morale constituée, ou toute autre personne, située au Canada. Est-ce juste?

**Le président:** A-t-on écrit «au Canada»? En d'autres termes, précise-t-on que la corporation qui reçoit la technologie doit être située au Canada et être une société canadienne?

**Le sénateur Connolly:** Cela n'est pas précisé.

**Le président:** Non.

**Le sénateur Connolly:** On dit que le transfert doit se faire de personnes ne résidant pas au Canada à une corporation mère ou à l'une de ses filiales. Je présume que dans les articles précédents de la Loi il est stipulé qu'il s'agit de sociétés ou de personnes canadiennes. Est-ce juste? Le témoin pourrait peut-être répondre à une question très simple: Les transferts qui doivent faire l'objet d'un rapport sont-ils les transferts en provenance de l'étranger? S'agit-il de transferts à des personnes situées au Canada, qu'il s'agisse de personnes morales ou autres?

**M. Dyer:** Selon notre interprétation, il s'agit des technologies transférées au Canada à partir de l'étranger.

**Le président:** Au profit d'une société canadienne.

**M. Dyer:** Il doit s'agir d'une société canadienne, puisque c'est une société qui doit faire une déclaration, et non d'une personne, tel qu'il est écrit.

**Le sénateur Connolly:** Très bien. Le sujet est tout nouveau pour nous et il s'agit d'un amendement à un autre article de la loi. Excusez-moi de vous avoir interrompu. Veuillez continuer.

**M. Ostrowski:** Merci. Le Conseil économique, dans son rapport provisoire sur la rationalisation de la réglementation publique, a recommandé que le préavis concernant les règlements inclut les données concernant l'objet du nouveau règlement, son fondement juridique, les autres solutions à l'étude ainsi que les secteurs industriels, régions géographiques et groupes particuliers touchés.

En novembre 1979, M. Heward Grafftey, qui était alors ministre d'État aux Sciences et à la technologie, avait assuré notre Association que tout renseignement recueilli ne serait pas utilisé par son ministère dans le but de réglementer les transferts de technologie. Une copie de cette correspondance

[Text]

While abandonment of the proposed amendment would be our preferred course of action, we seek assurances from the present government that the purposes of subclauses 4.2(1) and (2) and subsequent related surveys be stated; that reporting requirements be kept to an absolute minimum to minimize the paper-burden cost to our membership; and that collected data would not be used to regulate the transfer of technology into Canada.

**The Chairman:** What is the reason for that last item, "that collected data would not be used to regulate the transfer of technology into Canada"? Do you mean by that the information furnished under these amendments, the technology that is involved in transfers? What is there about it that you want to limit its use? You say that it would not be used to regulate the transfer of technology into Canada. Is the purpose of these amendments to secure information in relation to technology transfers?

**Mr. Dyer:** May I answer that?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Dyer:** If I may pick it up a little broadly from there, we had some discussions earlier with a committee of the CCPA and people from Consumer and Corporate Affairs. That was related to the predecessor proposal, Bill C-12. I should like to make three points which are our concern specifically.

In that meeting we asked them the precise purpose of this reporting, and we will come back to that in a minute. In the discussion that followed, while the purpose was never really defined, such things were mentioned as that the data could affect changes to the Patent Act and could give people information on how to value technology transferred into the country. With respect to both of those we were concerned whether they would be used to regulate technology.

The second point that came up had to do with a form that was proposed at that time which got into defining in some cases—not all, please, because the scope of the thing comes into it—the exact technology transferred with some description of what it is, the patents involved and what-have-you. So it is more than a monitoring statement. It is a definition of the exact technology transferred and what it involves—not necessarily completely, but in some cases it would be so.

That concerned us, because it is into a new area of definition gathering, which, of course, is not stated in the bill but becomes part of the form.

**The Chairman:** Has "technology" a meaning peculiar to your industry so that when the word "technology" is used you know what is included within that word?

**Mr. Dyer:** I think, yes, sir, there is a general understanding that technology includes that information which allows you to carry out the process that is somewhat technically sophisticated.

[Traduction]

était jointe à la lettre que nous vous avons fait parvenir, monsieur le président.

Même si, à notre avis l'abandon de l'amendement proposé serait la meilleure chose, nous désirons obtenir du gouvernement actuel l'assurance que le but des paragraphes 4.2(1) et (2) et des enquêtes corrélatives sera précisé; que les exigences concernant les déclarations seront tenues à un minimum afin d'éviter à nos membres une paperasserie inutile; et que les données recueillies ne seront pas utilisées pour réglementer les transferts de technologie au Canada.

**Le président:** Quel est le motif de ce dernier vœu, à savoir que les données recueillies ne soient pas utilisées pour réglementer les transferts de technologie au Canada? Faites-vous allusion aux renseignements fournis aux termes de cet amendement, à la technologie dont il est question dans les transferts? Sur quoi voulez-vous imposer des limites? Vous demandez que ces données ne soient pas utilisées pour réglementer les transferts de technologie au Canada. Ces amendements ont-ils pour but d'obtenir des renseignements se rapportant aux transferts de technologie?

**M. Dyer:** Puis-je répondre à cette question?

**Le président:** Oui.

**M. Dyer:** Si je puis élargir un peu la question, nous avons eu certaines discussions plus tôt avec le Comité étudiant la Loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers, et avec des représentants de Consommation et Corporations. Ces discussions traitaient du projet de loi précédant, le Bill C-12. J'aimerais souligner trois points qui nous préoccupent particulièrement.

Au cours de cette rencontre, nous leur avons demandé quel était le but précis de cette déclaration, et je vais y revenir dans un moment. Au cours de la discussion qui a suivi, même si le but n'en a jamais été réellement défini, on a parlé de données qui pourraient avoir des répercussions sur la Loi sur les brevets et pourraient renseigner les gens sur la façon d'évaluer la technologie transférée dans notre pays. C'est au sujet de ces deux questions, que nous sommes demandés si ces données pourraient être utilisées pour réglementer la technologie.

Le second point souligné se rapportait à une formule proposée à l'époque pour définir dans certains cas—pas dans tous les cas, parce que l'on tient aussi compte de la portée de la chose—la technologie précise transférée avec descriptions à l'appui, brevets concernés etc. Cela va donc au-delà d'une déclaration de contrôle. Il s'agit d'une définition exacte de la technologie transférée et ce qu'elle implique—elle n'est pas nécessairement complète dans tous les cas, mais dans certains.

Cela nous inquiète, étant donné qu'il s'agit d'un nouveau secteur de définitions qui, évidemment ne figurent pas dans le projet de loi mais qui font partie de la formule.

**Le président:** Votre industrie prête-t-elle un sens particulier au mot «technologie», de sorte que lorsqu'on l'emploie, vous savez de quoi il est question?

**M. Dyer:** Je crois effectivement, monsieur, que la notion de technologie comprend généralement l'information qui permet d'appliquer le procédé relativement avancé sur le plan techni-



[Text]

ed and might be covered by patents, by what is called technical know-how—which does not help the definition. But there is a general acceptance, I think, in the world community of what “technology” means and what you are describing in “technology”. It will include patents and specific know-how and how you would take those patents and the know-how beyond that to produce commercial goods.

**Senator Cook:** Will that, in terms of a Canadian corporation, cover an invention?

**Mr. Dyer:** It will cover the invention, but also that information that actually goes to applying it to the manufacturer for commercial goods, or services in some cases.

**Senator Connolly:** Does technology include the process and the product?

**Mr. Dyer:** Technology could include the process; it could include the product. Both, sir, but not always.

**The Chairman:** Tell me this, Mr. Dyer. You say that this would cover a patent for a process in the chemical field.

**Mr. Dyer:** It could include patents.

**The Chairman:** When an application is made to secure a patent, that patent and the information in relation to it is available in the Patent Office, is that not right?

**Mr. Dyer:** Yes, sir.

**The Chairman:** The working papers in connection with that application would be in the Patent Office.

**Mr. Dyer:** Yes, sir.

**The Chairman:** When you transfer technology, what more do you do than that?

**Mr. Dyer:** A good deal more, sir. In the normal licensing of technology, patents can play a major part. They can also play a minor part.

Well beyond what is covered in the patents and described there, there is usually what is called technological know-how which relates to the actual optimization of that package to produce goods, occasionally services, at optimum cost, so specific data could also be on design of specialized equipment to go with that process. The term “technology” is very much broader than is covered in patents alone.

**Senator Roblin:** Following up your point, Mr. Chairman, I notice that there is no definition of “technology” in this amendment. Is there any definition in the original statute? If there is no definition, would the witness like to try to furnish us with one? It seems to me this may become important.

**Mr. Dyer:** I think you should probably ask the Ministry of State for Science and Technology for a definition, because they have been dealing on an international basis with other organizations, and there is getting to be, not absolutely black and white lines, but a good consensus of what is in a technology

[Traduction]

que et qui peut être breveté, grâce à ce qu'on appelle le savoir-faire technique, ce qui n'éclaircit guère la définition. Mais, je pense qu'on peut affirmer que mondialement, on reconnaît généralement un sens au mot «technologie» et à ce qu'il désigne. Cette notion englobe les brevets et le savoir-faire, ainsi que leur application en vue de la production de biens commerciaux.

**Le sénateur Cook:** Cette notion, pour ce qui est des sociétés canadiennes, engloberait-elle une invention?

**M. Dyer:** La notion englobe effectivement l'invention, mais aussi l'information dont l'application de servir au manufacturier pour produire des biens commerciaux ou des services dans certains cas.

**Le sénateur Connolly:** La technologie comprend-elle le procédé et le produit?

**M. Dyer:** La technologie pourrait comprendre aussi bien le procédé que le produit. Elle peut comprendre l'un et l'autre, monsieur, mais pas nécessairement.

**Le président:** Monsieur Dyer, vous dites que cela pourrait s'appliquer à un brevet concernant un procédé dans le domaine de la chimie.

**M. Dyer:** Cela pourrait renfermer les brevets.

**Le président:** Quand on fait une demande d'enregistrement d'un brevet, ce brevet et l'information s'y rattachant sont accessibles au Bureau d'enregistrement des brevets, n'est-ce pas?

**M. Dyer:** Oui, monsieur.

**Le président:** Les documents de travail rattachés à cette demande s'y trouveraient également.

**M. Dyer:** Oui, monsieur.

**Le président:** Lorsqu'il y a transfert de technologie, qu'est-ce qui intervient en plus?

**M. Dyer:** Beaucoup de choses, monsieur. Dans la réglementation normale de la technologie, les brevets peuvent jouer un rôle important, tout aussi bien qu'un rôle mineur.

Il existe, bien au-delà de ce que visent et décrivent les brevets d'invention, ce qu'on appelle le savoir-faire technique qui se rattache à l'optimisation de ce projet en vue de la production de biens, occasionnellement de services, au prix le plus avantageux, de sorte que des données précises pourraient également concerner la conception d'un équipement spécialisé rattaché à ce procédé. Le mot «technologie», dans son acception, recouvre un domaine plus vaste que les brevets.

**Le sénateur Roblin:** Pour faire suite à vos propos, monsieur le président, je remarque qu'il n'y a pas de définition du mot «technologie» dans ce projet de modification. En existe-t-il une définition dans la loi originale? S'il n'y en a pas, le témoin voudrait-il essayer de nous en donner une? Il me semble que ce pourrait être important.

**M. Dyer:** Je pense que vous devriez probablement demander au ministère d'État des sciences et de la technologie d'en établir une, parce que ses fonctionnaires ont des relations internationales avec d'autres organisations et qu'on est sur le point, non pas réellement de mettre la formule noir sur blanc,



[Text]

ical package, and the people in the ministry are, I think, well acquainted with that.

**Senator Roblin:** But you don't know of a definition in the original bill?

**Mr. Dyer:** This is an amendment to the bill, so since it is not in what I have with me I presume that there is no precise definition in it.

**Senator Walker:** You have not checked it yourself?

**Mr. Dyer:** I know of none.

**Senator Cook:** Before an application for a patent is filed in Canada, could a Canadian corporation export all the information to, say, a parent corporation, who would file a patent elsewhere, and if so would you have to report what you have done under this bill?

**Mr. Dyer:** I am not qualified to answer that question. I can answer only parts of it.

**Senator Connolly:** I have a question following on the chair-man's remarks. I take it that some of this technology may be subject to patent, either in this country or another country, or both, but is there technology that could be transferred into this country—which is all we are concerned with here—

**Senator Cook:** Or out.

**Senator Connolly:** . . . that is not patented?

**Mr. Ostrowski:** This bill applies only in and not out, as I read it.

**Senator Connolly:** That is the way I understand it, in any event. It is only transfers into Canada that we are concerned with in this section.

**Mr. Dyer:** In my job I deal with some aspects of technology transfer, and in most cases patents are in fact a minor part of what you have to offer for sale.

**Senator Connolly:** Would you say that process is the major part, rather than product?

**Mr. Dyer:** It can be either, sir.

**Senator Walker:** Or a combination.

**Mr. Dyer:** Or a combination.

**Senator Roblin:** The witness is apparently concerned about the purpose for which this amendment is being introduced, and in talking about that he told us that the Science Council of Canada recommended that the import of technology be regulated. Could you expand on that and tell us if the Science Council said why they thought it should be regulated?

**Senator Connolly:** And in what way?

**Senator Roblin:** And in what way, because this may be at the root of some of this.

[Traduction]

mais du moins de s'entendre sur une définition assez satisfaisante de ce qu'on entend par technologie, et les fonctionnaires du ministère sont au courant.

**Le sénateur Roblin:** Mais vous ne savez pas s'il existe une définition dans la loi originale?

**M. Dyer:** Il s'agit ici d'un projet de modification du bill; alors, si elle ne se trouve pas dans les documents que je possède, je présume qu'il n'en existe pas.

**Le sénateur Walker:** Vous n'avez pas vérifié personnellement?

**M. Dyer:** Je n'ai eu connaissance de l'existence d'aucune définition.

**Le sénateur Cook:** Avant qu'une demande d'enregistrement d'un brevet ne soit déposée au Canada, une société canadienne pourrait-elle exporter toute l'information à une société mère par exemple qui enregistrerait un brevet ailleurs et, dans l'affirmative, seriez-vous tenu d'en faire rapport conformément au présent projet de loi?

**M. Dyer:** Je ne puis pas répondre à cette question. Je ne puis y répondre qu'en partie.

**Le sénateur Connolly:** J'ai une question qui fait suite aux remarques de monsieur le président. Si je comprends bien, une certaine partie de cette technologie peut faire l'objet d'un brevet, soit au Canada soit ailleurs, ou les deux, mais existe-t-il de la technologie qui pourrait être transférée dans notre pays, car c'est tout ce qui nous importe ici . . .

**Le sénateur Cook:** Ou transférée hors du pays.

**Le sénateur Connolly:** . . . sans être brevetée?

**M. Ostrowski:** Ce projet de loi s'applique uniquement à la technologie qui entre dans le pays et non à celle qui en sort.

**Le sénateur Connolly:** C'est aussi mon interprétation, de toute façon. Ce sont uniquement les transferts vers le Canada qui nous concernent dans cet article.

**M. Dyer:** Mon travail m'amène à m'occuper de certains aspects du transfert de technologie et, dans la plupart des cas, les brevets constituent effectivement un élément plus important du produit à vendre.

**Le sénateur Connolly:** Diriez-vous que l'élément principal est le procédé plutôt que le produit?

**M. Dyer:** Ce pourrait être l'un ou l'autre, monsieur.

**Le sénateur Walker:** Ou une combinaison des deux.

**M. Dyer:** C'est cela.

**Le sénateur Roblin:** Le témoin semble s'interroger sur le but de cette modification, et il nous a dit à cet égard que le Conseil des sciences du Canada recommandait la réglementation de l'importation de la technologie. Pourriez-vous expliquer cela davantage et nous dire si le Conseil des sciences a dit pourquoi il a fait cette recommandation?

**Le sénateur Connolly:** Et de quelle façon il faudrait réglementer.

**Le sénateur Roblin:** Et de quelle façon, car cela pourrait être à la base de la question qui nous occupe ici.

[Text]

**Mr. Ostrowski:** I can address part of your question. I am referring to "The Weakest Link," which is Background Study 43 produced by the Science Council of Canada. While we recognize that the background study does not represent the official stated policy of the Science Council, with your permission I will quote a section from this background study, item 3 on page 164:

Government "intervention" at all levels is essential to reach the goals implied by technology sovereignty . . .

By itself, the marketplace has proved unable to promote technological development and to ensure its correspondence with social and economic objectives. Government actions must be directed to regulating technology imports, to strengthening the bargaining power of Canadian firms when purchasing technology from abroad, and to promoting stronger links between Canadian technological activities (e.g., sources of product and process innovation, government laboratories, consulting firms and Canadian producers thus fostering technological research oriented to Canadian social and economic needs (e.g., efficient transportation systems, housing appropriate to our environmental conditions), and to promoting heightened levels of technological capability in goods production.

Is that of assistance?

**Senator Roblin:** That is a very revealing statement. Thank you.

**Mr. Dyer:** May I make a comment on that? The concern that we have from the industrial side—and I speak as an industrial R&D person—is that technology is not limited by national boundaries. The Japanese, in particular, in the early development a few years back acquired technology broadly around the world, and then made it a little better than many of the rest of the people had, the automotive industry being one.

As an R&D practitioner, if you like, I am extremely concerned with the concept that you can put national boundaries around technology. You can do things—and I believe we should do things in Canada—to ensure technological excellence within the country, but you do not achieve technological excellence within your country by putting up barriers on what flows in. We can never represent more than one per cent of the technology developed in the world, because we are that small a percentage of the world's population ultimately, so we have to take what we can. The exploitation of it in an excellent fashion has to be a national goal.

**Senator Connolly:** I wonder whether this might be an appropriate place to say this. One of the question of the importation of technology this bill seems only to be requiring the reporting of the import of technology. One of the things these gentlemen asked for was an assurance that the government was not going to regulate the importation of technology. I would think the

[Traduction]

**M. Ostrowski:** Je peux répondre à une partie de votre question. Je fais allusion au «maillon le plus faible» qui est le document d'étude n° 43 produit par le Conseil des sciences du Canada. Nous savons que ce document ne reflète pas la politique officielle du Conseil, mais je vais vous citer, si vous me le permettez, une partie, l'article 3 de la page 189:

«L'intervention de l'État est nécessaire à tous les niveaux pour réaliser les objectifs de l'autonomie technologique.

L'influence des facteurs du marché n'a pas suffi à encourager les progrès techniques de l'industrie canadienne et à assurer leur compatibilité avec les objectifs socio-économiques du pays. Le gouvernement doit prendre des mesures pour orienter les importations de savoir-faire technique, pour étayer le pouvoir de négociation des entreprises canadiennes acquérant leur technologie à l'étranger, et pour favoriser les interactions entre les organismes techniques du Canada (p. ex. innovateurs en matière de produits et procédés de fabrication, laboratoires de l'État, cabinets d'ingénieurs-conseils) et les fabricants canadiens, orientant ainsi la R & D vers la satisfaction des besoins socio-économiques des Canadiens (p. ex. des réseaux efficaces de transports, des logements adaptés au climat canadien), et accroissant le potentiel technique des unités de fabrication.

Est-ce que cela vous est utile?

**Le sénateur Roblin:** C'est très intéressant. Merci.

**M. Dyer:** Puis-je faire une observation là-dessus? Ce qui nous préoccupe, dans le secteur industriel—et je parle en tant que spécialiste de la recherche et du développement industriels—c'est que la technologie n'est limitée par des frontières nationales. Le Japon, en particulier, il y a quelques années, a fait l'acquisition dans le monde entier d'une technologie relativement peu avancée et l'a perfectionnée un peu plus que les autres ne l'avaient fait, dans l'industrie automobile, par exemple.

Comme spécialiste de la recherche et du développement, je m'interroge énormément sur l'idée qu'on puisse confiner la technologie à des limites nationales. On peut faire quelque chose—et je crois que nous devrions agir en ce sens au Canada—pour assurer l'excellence de la technologie à l'intérieur du pays, mais on n'y parviendra pas en dressant des barrières à l'entrée du pays. Nous ne pourrions jamais représenter plus de 1 p. 100 de la technologie mise au point dans le monde parce que nous ne représentons que ce faible pourcentage de la population mondiale. Alors nous devons prendre ce que nous pouvons. Exploiter la technologie le mieux possible doit constituer un objectif national.

**Le sénateur Connolly:** Je ne sais pas si c'est le moment opportun de le dire, mais pour ce qui est de l'importation de technologie, ce projet de loi semble uniquement concerner la présentation d'un rapport à cet égard. L'une des choses que ces messieurs ont demandées, c'est qu'on les assure que le gouvernement ne réglementera pas l'importation de technologie. Je



[Text]

answer to that question is not under this bill. This is only a bill that seeks to require information to be filed. It may be that there will be in other measures laws that require the control of the import of technology. For example, there is the Customs Act. If somebody brings in a set of plans and specifications for some kind of structure, I suppose there is a law or regulation now under the Customs Act which requires those drawings and specifications to be valued and duty to be paid on them.

There may be other ways in which the industry or technology generally is going to be regulated, in addition to the regulations that obtain at the present time. Certainly this committee cannot give any assurance that the provisions of this bill will not be used to regulate technology. All these provisions are doing is requiring the reporting of the import of technology. That may be important for the sum total of technology available in Canada. We are always talking about upgrading our technology, saying, "We don't do enough of this kind of thing." Looking at it on its face, I think all this bill is attempting to do is to ask, "What technology is coming into the country?" After that, heaven knows what might happen. Am I wrong about that, Mr. Chairman?

**The Chairman:** It would appear that that is the effect. It deals with the question of the transfer of technology. I would assume the regulations would provide the form such transfer should take and the detail that should be supplied in connection with the substance of the transfer.

**Senator Connolly:** You are suggesting that that might be a form of disclosure, and therefore of regulation.

**The Chairman:** Then the question is whether such a transfer would include an assignment of patent rights.

**Senator Connolly:** Or of a licence.

**Mr. Dyer:** Could I make an additional comment of that?

**The Chairman:** Take both ends of it, either a transfer, an assignment of patent rights or a licence to operate under a Canadian patent held by this institution.

**Mr. Dyer:** Technology transfer can include a transfer of patent rights, a transfer of know-how. I am talking about on a world basis. It can be very broad; it can be geographically limited in some cases and not geographically limited in others. This gets to be a complex subject. For example, in one major area of technology our limitation for many years was not anything other than that the patent holder was a German and did not allow us a licence that applied to the Common Market. You get all kinds of restrictions within this.

Our concern here is that we are going out of the monetary discussion of technology transfer, which is already covered and disclosed through what the corporations report, into precisely what is transferred in terms of technology and these limitations put on it. If you look at what you then have to do to really report what the restrictions are—in my example the

[Traduction]

pense que la décision n'a rien à voir avec ce bill. Le projet de loi vise uniquement à exiger l'enregistrement d'information. Il se peut que d'autres mesures législatives comprennent des dispositions concernant le contrôle de l'importation de technologie. Par exemple, il y a la Loi sur les douanes. Si quelqu'un introduit dans le pays des plans et des devis concernant une structure, je suppose qu'il existe une loi ou un règlement émanant de la Loi sur les douanes qui exige l'évaluation de ces plans et devis et le paiement des droits nécessaires.

Il peut y avoir d'autres façon de réglementer l'industrie ou la technologie en général, en plus des règlements présentement en vigueur. Le comité ne peut certainement pas garantir que les dispositions de ce projet de loi ne servent pas à réglementer la technologie. Tout ce que le bill exige, c'est un rapport concernant l'importation de technologie. Cela peut être important si l'on considère la somme globale de la technologie au Canada. Nous parlons toujours du perfectionnement de la technologie en disant que nous ne faisons pas suffisamment de recherche. En fait, je pense que le projet de loi vise uniquement à déterminer quelle technologie entre dans le pays. Après cela, personne ne sait ce qui peut se produire. Ai-je raison, monsieur le président?

**Le président:** Il semblerait que vous avez raison. Le projet de loi concerne le transfert de technologie. Je dirais que le règlement prévoirait la formule de transfert et les détails qui doivent accompagner l'objet même du transfert.

**Le sénateur Connolly:** Vous croyez que cela pourrait constituer une forme de déclaration et, par conséquent, de règlement.

**Le président:** Alors la question serait de savoir si ce transfert comporterait la cession de la propriété industrielle.

**Le sénateur Connolly:** Ou d'un brevet.

**M. Dyer:** Vous me permettez de faire une remarque là-dessus?

**Le président:** Prenez les deux vues opposées, soit un transfert, une cession de propriété industrielle, soit une autorisation d'exploitation aux termes d'un brevet canadien détenu par cet organisme.

**M. Dyer:** Le transfert de technologie peut comprendre un transfert de droits de brevet, un transfert de connaissances techniques. Je parle d'échanges à l'échelle mondiale. De tels transferts peuvent être très étendus, être géographiquement limités dans certains cas, sans qu'il en soit de même dans d'autres. C'est en réalité un sujet complexe. Par exemple, pendant de nombreuses années, dans un domaine important de la technologie, notre limitation venait simplement du fait que le détenteur du brevet, un Allemand, refusait de nous accorder un permis valable pour le Marché commun. Les restrictions sont de divers ordres.

Ce qui nous préoccupe, c'est que nous débordons le sujet des considérations monétaires relatives au transfert de technologie, qui a déjà été traité dans les rapports des sociétés, pour nous attacher précisément à l'objet des transferts de technologie et limites imposées à ce chapitre. Si vous examinez les mesures à prendre pour vraiment faire rapport sur la nature des restric-



[Text]

patent holder would not licence us in Europe for many years—you get into a very complex kind of description, which starts to come out in the form that we saw, which got to be a complex form. It was going to involve a considerable amount of effort and was going to not reach some of these factors. We in fact asked if the form had been tested and were told it had not at this particular time, and I know of no tests since then. There is, therefore, a concern as to the nature of the form and the level of work that is involved in it.

**Senator Connolly:** Could you give us an example?

**Mr. Dyer:** Of the amount of work?

**Senator Connolly:** No, of what you just discussed, the form that is going to cover the description of the technology that is to be imported under this.

**Mr. Dyer:** The form that we saw—and remember, we are the other side of this—covered patents, additional know-how went with it, the licensing fee, what were the geographic limitations, and a whole bunch of things. This was a very preliminary form, so I cannot judge what will finally be done under the regulations. The form I saw, in running through a test case personally that I would have to fill out, was in fact going to involve me in two days' work, which was for one technology transaction. This was not with our parent company, to be very clear in this case. It was simply because it was not all that important, but it got very complicated.

**Senator Roblin:** I am rather interested in the policy question here. That seems to be the main point the witnesses are concerned about, although the question of convenience is also important. They are not competent to comment on the policy reasons of the government. Are we going to have some witnesses from the government who can explain the policy behind this? Why is this new procedure being introduced? Is it just idle curiosity, or do they have some policy end in view?

**The Chairman:** We have officials of Statistics Canada here. I expect we will have other departmental representatives. The interesting thing to me is that the preferred course of action, so far as these witnesses are concerned, is that the proposed amendment be abandoned. Now, in a sentence or two, Mr. Ostrowski, can you tell us why abandonment is the preferred course?

**Mr. Dyer:** If I may speak to that, Mr. Chairman, the level of technology transfer, in a monetary sense or dollar value, is now reported under items that have to be reported by the corporation to Statistics Canada, so you have the dollar value on the inflow and outflow of technology, which, of course, applies not only to new technology coming in but to ongoing agreements which might exist, say, for the life of a patent. We understand that and see its value in understanding the national

[Traduction]

tions—dans mon exemple, le détenteur de brevet a refusé pendant de nombreuses années de nous délivrer un permis pour opérer en Europe—vous entrez dans un genre de description très complexe du type fort compliqué que nous avons constaté. Il faudrait déployer beaucoup d'efforts et certains facteurs ne seraient pas abordés. En fait, nous avons demandé si la formule avait été mise à l'épreuve. Nous avons obtenu une réponse négative à l'époque et, pour autant que je sache, aucun essai n'a été réalisé depuis. En conséquence, nous sommes préoccupés par la nature de la formule et la quantité de travail qu'elle implique.

**Le sénateur Connolly:** Pouvez-vous nous donner un exemple?

**M. Dyer:** De quantité de travail acquise?

**Le sénateur Connolly:** Non, pouvez-vous illustrer les propos que vous venez de tenir, nous donner un exemple relatif à la formule qui va permettre de définir la technologie qui serait importée.

**M. Dyer:** La formule que nous avons vue—et souvenez-vous que nous suivons cette question de l'extérieur,—visait les brevets ainsi que les connaissances techniques s'y rapportant, les droits d'octroi de permis, la définition des limites géographiques et un tas de choses de ce genre. Il s'agissait d'une formule fort rudimentaire et je ne peux donc pas juger de ce qui sera fait en définitive aux termes des règlements. La formule que j'ai vue moi-même lors d'un essai et que je devais remplir aurait nécessité deux jours de travail, et il s'agissait d'une transaction en matière de technologie, transaction qui, pour bien préciser, ne concernait pas notre société mère. Il ne s'agissait pas non plus d'une affaire extrêmement importante, mais elle est devenue fort complexe.

**Le sénateur Roblin:** La question de principe m'intéresse particulièrement. Il semble qu'il s'agisse là de la grande question qui préoccupe les témoins, bien que la question de la commodité soit également importante. Les témoins n'ont toutefois pas la compétence voulue pour formuler des remarques sur les décisions de principe que prend le gouvernement. Alors, des fonctionnaires gouvernementaux vont-ils venir nous expliquer la politique qui sous-tend ces décisions? Pourquoi introduit-on cette nouvelle procédure? Le fait-on par simple curiosité ou en vue d'atteindre un objectif bien précis?

**Le président:** Nous avons ici des fonctionnaires de Statistique Canada. J'espère que nous aurons d'autres représentants de ministères. Ce qui m'intéresse, c'est le fait que ces témoins souhaitent qu'il ne soit pas donné suite à l'amendement projeté. Monsieur Ostrowski, pouvez-vous maintenant nous dire en une phrase ou deux pourquoi l'abandon et la ligne de conduite préférée.

**M. Dyer:** Si je peux m'exprimer ainsi, monsieur le président, le niveau de transfert de technologie, au sens monétaire du terme ou en fonction de sa valeur en dollars est maintenant indiqué sous des rubriques à propos desquelles les sociétés doivent faire un rapport à Statistique Canada, de sorte que vous avez la valeur en dollars des importations et des exportations de technologie. Bien entendu, ces chiffres s'appliquent non seulement à la technologie nouvelle qui est introduite,

[Text]

accounts. When it gets to the describing of the technology itself in terms of agreements which might be related to trade-off of technology and other elements, we fail to see what purpose that additional information serves, at least at this point in time. We said in earlier discussions that it was related to revisions in the Patent Act or in determining the appropriate price for technology, but revisions to the Patent Act can be handled much more simply.

**Senator Walker:** Is this the first effort you have made to have this changed? Did you go to the government at all or did you go to the committee of the House of Commons? Or are you starting with us?

**Mr. Ostrowski:** No, this is not the first time. There were previous discussions.

**Senator Cook:** Instead of knowing the reason why you want it kicked out, I would like to know the reason you would want it in.

**Mr. Dyer:** We would like to be assured of the objective to be accomplished. In industry, as you are well aware, we all resist filling out additional forms any time we can.

**Senator Cook:** Most of us would agree with you, but we would like to know the reasons why you would like the amendment. After we hear the reason, we might want to recall you.

**The Chairman:** We have to assume that what he had said is in answer to the question I raised, and whether I like it as an answer or not is something else.

**Mr. Ostrowski:** Mr. Chairman, I would like to point out that we have made previous representations. I personally was involved in representations respecting Bill C-12, the predecessor of this bill. I cannot answer for anything before that time, but I understand that we had made representations regarding our concern for this provision in the previous legislation.

**Senator Walker:** To whom?

**Mr. Ostrowski:** To the Minister of State for Science and Technology, to the then President of the Treasury Board, Mr. Sinclair Stevens, and to the Honourable Bill Clark, chairman of the house committee.

**The Chairman:** Any further questions?

Is there anything further you want to add by way of clarification?

I want to thank you very much. Do not feel that we may not want to call you back after we get more evidence. At least, we will give you the opportunity and tell you what the problem is that is bothering us, and then you can write or come. This is just opening it up.

[Traduction]

mais aussi aux ententes qui peuvent exister, prévoyant notamment la durée d'un brevet. Nous comprenons ce principe et en saisissons l'importance eu égard aux comptes nationaux. Pour ce qui concerne la technologie elle-même en termes d'ententes pouvant faire intervenir des échanges de technologie et d'autres éléments, nous ne comprenons pas, du moins à ce stage-ci, à quoi peuvent servir ces renseignements supplémentaires. Nous avons déjà dit qu'ils avaient trait à des révisions de la Loi sur les brevets ou à la fédération de prix convenables pour la technologie, mais des révisions pourraient être apportées à la Loi sur les brevets selon un processus beaucoup plus simple.

**Le sénateur Walker:** Est-ce la première fois que vous tentez de modifier cette situation? Vous êtes-vous adressé au Gouvernement ou au comité de la Chambre des communes? Ou est-ce à nous que vous en parlez pour la première fois?

**M. Ostrowski:** Non, ce n'est pas la première fois que nous abordons le sujet, il y a déjà eu des discussions à ce propos.

**Le sénateur Cook:** Plutôt que de connaître la raison de votre désir d'exclusion, j'aimerais connaître celle en faveur de l'adoption.

**M. Dyer:** Nous aimerions qu'on nous donne des certitudes en ce qui concerne l'objectif devant être atteint. Comme vous le savez, dans l'industrie nous résistons tous, quand nous le pouvons, à l'obligation de remplir des formules supplémentaires.

**Le sénateur Cook:** Dans l'ensemble, nous en convenons avec vous, mais nous aimerions connaître les raisons pour lesquelles vous soutenez la modification. Après avoir entendu le motif, nous pourrions désirer vous convoquer à nouveau.

**Le président:** Nous devons présumer que le témoin a tenu ces propos en réponse à la question que j'ai soulevé, mais je ne suis pas certain d'apprécier cette réponse.

**M. Ostrowski:** Monsieur le président, j'aimerais signaler que nous avons déjà fait des représentations. J'ai personnellement participé à de tels travaux au moment où le bill C-12, prédécesseur du présent bill, était à l'étude. Je ne peux pas assumer de responsabilité pour quoi que ce soit qui précède... cette période, mais je crois comprendre qu'au moment où la précédente mesure législative était à l'étude, nous avons exprimé nos craintes face à cette disposition.

**Le sénateur Walker:** A qui?

**M. Ostrowski:** Au ministre d'État aux Sciences et à la Technologie, à M. Sinclair Stevens, qui était alors président du Conseil du trésor, et à l'honorable Bill Clark, président du Comité de la Chambre.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Aimeriez-vous apporter quelque autre précision?

Bien, je vous remercie infiniment. Croyez qu'il n'est pas impossible que nous vous convoquions à nouveau une fois que nous aurons entendu d'autres témoignages. Nous vous donnerons au moins la possibilité de comparaître et nous vous dirons alors ce qui nous préoccupe. Vous pourrez écrire ou venir en personne. Nous entamons à peine nos travaux.



[Text]

**Mr. Ostrowski:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Now we have representatives from Statistics Canada, Mr. Leclerc and Mr. Foti. I understand you are going to make a short statement, Mr. Leclerc.

**Mr. Guy Leclerc, Assistant Chief Statistician, Economic Statistics, Statistics Canada:** Mr. Chairman, my name is Guy Leclerc, Assistant Chief Statistician of Canada, Economic Statistics, and my colleagues is Mr. A. S. Foti, Director of the Business Finance Division, which is responsible for the operation and application of the CALUR Act.

**The Chairman:** If I might put in a blanket question to start off, why is this provision for transfer of technology regarded as being necessary? And if it is necessary, then for whose purposes and for what purposes is it necessary?

**Mr. Leclerc:** If I may try to answer that question, I must try to clarify the role of Statistics Canada in the first place. We have been delegated the authority of applying the CALUR Act. With regard to the content, this is a government decision as to what is the nature of the report and which corporations and what kind of corporations will fall under the act. Perhaps it may help if I quote from a letter from the Honourable Heward Grafftey to Mr. Bélanger, President of the Canadian Chemical Producers' Association. This letter is in answer to a previous query, I gather, and it explains, as far as his own ministry was concerned, his understanding of the purpose of section 4.2.

**Senator Walker:** Before you read it, do you agree with his explanation and his understanding?

**Mr. Leclerc:** Yes, I do. The letter says:

The purpose of these subsections in the Act is, as far as this Ministry is concerned, to attain some understanding of the kind and quantity of technology transfer currently taking place from foreign affiliates. Because Canada generates such a small proportion of the technology used by our industries, it is important to understand what mechanisms and arrangements are used to effect technology transfers in order to better identify the potential effects of various science policy alternatives which are proposed from time to time. It is not the intention of this Ministry to use this information to regulate the transfer of such technology.

**The Chairman:** Does it say to engage in business that would employ the disclosure given by such transfer?

**Mr. Leclerc:** I don't quite understand your question, Mr. Chairman.

**The Chairman:** You will appreciate that the government does in many areas engage in business, and what I am asking is this: Is the design of this, the gathering of information, for

[Traduction]

**M. Ostrowski:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** Nous avons maintenant MM. Leclerc et Foti, de Statistique Canada. Monsieur Leclerc, je crois savoir que vous allez faire une brève déclaration.

**M. Guy Leclerc, Adjoint du statisticien en chef du Canada, Statistiques économiques, Statistique Canada:** Monsieur le président, mon nom est Guy Leclerc, adjoint au Statisticien en chef du Canada, statistiques économiques. Mon collègue est M. A. S. Foti, Directeur de la Division des finances des entreprises, où l'on veille au fonctionnement et à l'application de la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers.

**Le président:** Si, pour commencer, je peux poser une question d'ordre général, pourquoi tient-on pour nécessaire cette disposition relative au transfert de technologie et, si elle est vraiment nécessaire, quel en est le motif?

**M. Leclerc:** Pour tenter de répondre à cette question, je dois tout d'abord m'efforcer de préciser le rôle de Statistique Canada. Nous avons été chargés d'appliquer la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers. Toutefois, le gouvernement détermine quelles sociétés tomberont sous le régime de la loi et précise la nature des rapports à préparer. Je pourrais peut-être citer un extrait d'une lettre adressée par l'honorable Heward Grafftey à M. Bélanger, président de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques. D'après ce que je comprends, cette lettre fait suite à une demande de renseignements et explique, dans la mesure où son ministère était en cause, la façon dont il interprétait l'objectif du paragraphe 4.2.

**Le sénateur Walker:** Avant de lire l'extrait, êtes-vous d'accord avec l'explication et l'interprétation qu'il donne?

**M. Leclerc:** Oui. L'auteur dit:

En ce qui concerne notre ministère, l'objectif de ces paragraphes de la loi est de permettre de comprendre le genre de transferts de technologie qui ont cours actuellement à partir des corporations étrangères et de connaître le nombre de transferts ainsi opérés. Étant donné que le Canada produit une très faible part de la technologie utilisée par nos industries, il est important de savoir quels sont les mécanismes et les accords utilisés pour procéder aux transferts de technologie en vue de mieux identifier les répercussions éventuelles de divers choix qui sont proposés de temps à autre en matière de politique des sciences. Notre ministère n'a pas l'intention d'utiliser ces renseignements pour réglementer le transfert de cette technologie.

**Le président:** Est-il question de s'engager dans une activité qui divulguerait des renseignements obtenus à la suite de ce transfert?

**M. Leclerc:** Monsieur le président, je ne saisis pas le sens de votre observation.

**Le président:** Vous savez que le gouvernement fait des affaires dans bien des domaines et je vous demande en somme si l'on rassemble des renseignements en vue d'accroître un des services dont on est responsable?



[Text]

the purchase of expanding any of those services that it is carrying on?

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, there has been change of government since this letter was written, and I am just wondering whether the present administration considers itself bound by this letter; and, if so, what evidence do we have of that?

**Mr. Leclerc:** I am not too sure whether I can help on that issue. The issue of technology was introduced as early as 1976, I believe, so it has been under consideration under two different types of government.

**Senator Roblin:** I withdraw the question because I appreciate that the present witnesses are not in a position to answer, but I hope that somebody who is in a position to do so will in the course of time give us a statement on that.

**The Chairman:** The range of the operations of the statistical section may not go in depth into the question of the policy decisions involved and why.

**Senator Roblin:** They are the operators; they are not the policy makers.

**The Chairman:** We may have to get that from the department itself.

**Senator Cook:** That is the point. The witness cannot answer, as Senator Roblin said. I understand the whole issue is quite clear, that apart from the expense and the trouble of reporting, which is something that seems to be prevalent everywhere, the question is that it is not the intention of the ministry, and the witnesses are concerned that that intention should remain firm. In other words, it is not the intention of the ministry at present to use this information to regulate the transfer of technology, but it might be their intention tomorrow.

**Senator Connolly:** And there is no way either of giving an assurance that another ministry might not decide that they would want to regulate the flow of technology. The supply of information is one thing, and I think we can all understand the desire to have as much information as possible available on technology transfers from outside of Canada into Canada from an affiliated company or otherwise. What is to become of this in the future, I do not know, but I think it is in the interests of the country to get a lot of information on this and to promote, as far as possible, the importation of technology when we cannot develop it ourselves.

**Senator Cook:** I agree, but unfortunately what always happens in the collection of this information is that about 95 per cent of it is useless and 5 per cent is useful.

**Senator Roblin:** What casts a shadow on this, in my mind, is not so much what the ministry may say in this letter about needing the information to evolve a better science policy, but the recommendation of the Science Council that they should regulate, and they go to some pains to emphasize that point. It seems to me that one of the various policy alternatives they are going to consider themselves is undoubtedly the question of control and regulations. That is logical. So, once you take a step along this road, you can logically expect that somewhere

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, il y a eu un changement de gouvernement depuis la rédaction de cette lettre et je me demande si l'actuel gouvernement se croit lié par cette lettre et, dans l'affirmative, quelle preuve en avons-nous.

**M. Leclerc:** Je ne suis pas sûr de pouvoir vous renseigner à cet égard. La question de technologie a été posée, je crois, dès 1976; par conséquent, deux gouvernements différents l'ont examiné.

**Le sénateur Roblin:** Je retire ma question parce que je me rends compte que les témoins ne peuvent pas y répondre. Cependant j'espère que quelqu'un pourra nous donner une réponse, à un moment donné.

**Le président:** Statistique Canada n'a peut-être pas le mandat d'approfondir la question de l'établissement de la politique et la raison d'être de la politique.

**Le sénateur Roblin:** Cet organisme applique la loi, il ne l'élabore pas.

**Le président:** Le ministère pourra peut-être nous fournir des renseignements à ce sujet.

**Le sénateur Cook:** Comme le sénateur Roblin l'a dit, le témoin ne peut pas répondre. Je crois comprendre que toute cette question est tout à fait claire; exception faite des dépenses et des inconvénients de ces divulgations, ce qui semble faire l'unanimité, la question est que le ministère n'en a nullement l'intention, et les témoins veulent qu'il en reste ainsi. Autrement dit, le ministère n'a pas actuellement l'intention d'utiliser ces renseignements pour réglementer ce transfert de technologie, mais il pourrait bien changer d'idée demain.

**Le sénateur Connolly:** En outre, rien ne nous garantit qu'un autre ministère ne décidera pas qu'il veut réglementer le transfert de technologie. La divulgation de renseignements est une chose; et je pense que nous pouvons tous comprendre qu'il est souhaitable d'avoir le plus de renseignements possible sur les transferts de technologie des autres pays vers le Canada, par le biais d'une filiale ou autrement. J'ignore ce que l'avenir nous réserve, à ce sujet, mais je pense que le pays a intérêt à obtenir beaucoup de renseignements sur ce genre d'activité et de favoriser, dans la mesure du possible, l'importation de technologie que nous ne pouvons pas produire nous-mêmes.

**Le sénateur Cook:** Je suis d'accord, mais malheureusement, 95 p. 100 des renseignements que nous obtenons sont toujours inutiles et 5 p. 100 sont utiles.

**Le sénateur Roblin:** Ce qui assombrit cette question, selon moi, ce n'est pas tellement ce que le ministère peut utiliser pour obtenir des renseignements afin d'élaborer une meilleure politique scientifique, mais bien la recommandation du Conseil des sciences selon lequel il faudrait réglementer, et il prend la peine d'insister sur ce point. Il me semble qu'une des nombreuses solutions qui sera envisagée sera, sans aucun doute, le contrôle et la réglementation. C'est logique. Par conséquent, une fois que vous avez fait le premier pas dans cette direction,

[Text]

down the line there will be a lot of pressure to regulate. Otherwise there is no point in collecting the information.

This letter says so. It says, "to better identify the potential effects of various science policy alternatives". Certainly one of those is regulation. So I think that if you embark on this information collecting system you can logically expect that before long the question of regulation will be involved.

**Senator Connolly:** I suppose, in a sense, that applies to almost every type of information that is supplied by corporations and labour unions under the act.

**Senator Walker:** I think the witnesses are concerned with the statement of the minister in the second paragraph, that it is not the intention of the ministry to use this information to regulate the transfer of such technology. That is the situation, isn't it?

**Mr. Leclerc:** I was just describing the purpose, and perhaps I may have gone a little too far in reiterating the present intention of the Minister of State for Science and Technology.

**Senator Roblin:** What does the present minister have to say?

**Senator Walker:** Have you gone to the present minister? My friend makes that point, which is a very good one. Have you gone to see the present minister in connection with this matter?

**Mr. Leclerc:** So far as I know, the present minister or present ministry agrees with the generality of this endeavour at the moment. They are supportive of the notion of measuring or gathering information in the area of the transfer of technology.

With your indulgence, Mr. Chairman, if I may add a personal comment here, while I did say earlier that Statistics Canada was given the responsibility of gathering information under the present act, that does not preclude Statistics Canada, in the absence of such an act, for instance, from using its mandate to start collecting information about a major aspect of the Canadian economic scene, in much the same manner as it is within its mandate to anticipate the government's requirement for information.

That is the reason why many years ago we launched a census on manufacturing; why we launched a quarterly survey of corporation profits; why we launched surveys of the construction industry. and all that sort of thing.

I do not think the gathering of information itself leads directly to regulation, but who is to say that manufacturers may not be regulated at some point? That is another issue.

Statistics Canada exists really to gather information. The kind of information specified here naturally can become part of the family of statistics available to all Canadians so that public debate can have the benefit of a framework in which decisions can be made—a disciplined framework, if you wish.

[Traduction]

vous devez logiquement vous attendre que certains insisteront pour obtenir une réglementation. Dans le cas contraire, rien ne sert de recueillir ces renseignements.

Cette lettre le dit bien: «de mieux cerner les effets éventuels des différentes solutions proposées en matière de politique scientifique». La réglementation constitue certainement une de ces solutions. Par conséquent, si vous commencez à rassembler des renseignements, vous pouvez, je crois, vous attendre logiquement à ce que la question de la réglementation soit soulevée avant longtemps.

**Le sénateur Connolly:** Je suppose que, dans un sens, ce processus s'applique à pratiquement tous les genres de renseignements fournis par les sociétés et les syndicats aux termes de la Loi.

**Le sénateur Walker:** Selon moi, les témoins s'inquiètent des propos du ministre, au second paragraphe, où il dit que le ministère n'a pas l'intention d'utiliser ces renseignements afin de réglementer le transfert de ce genre de technologie. Il en est bien ainsi, n'est-ce pas?

**M. Leclerc:** Je ne faisais qu'exposer l'objectif et j'ai peut-être été un peu trop loin en réitérant l'intention actuelle du ministre d'État des Sciences et de la Technologie.

**Le sénateur Roblin:** Quel est l'avis du ministre actuel?

**Le sénateur Walker:** L'avez-vous vu? La question de mon ami est très pertinente. Avez-vous vu l'actuel ministre à ce sujet?

**M. Leclerc:** En autant que je sache, le ministre actuel ou le ministère actuel accepte le sens général de cette initiative, pour l'instant. Ils cautionnent la mesure ou la collecte des renseignements dans le domaine du transfert de technologie.

Permettez-moi, monsieur le président, d'ajouter ici une observation personnelle. Même si, auparavant, j'ai dit que la loi actuelle permettait à Statistique Canada de rassembler des renseignements, cet organisme pourrait toujours, en l'absence de ce genre de loi, utiliser son mandat pour le faire sur un aspect important de la scène économique canadienne, de la même façon que son mandat lui permet de prévoir les besoins du gouvernement en matière de renseignements.

C'est la raison pour laquelle nous avons demandé il y a fort longtemps un recensement sur les industries manufacturières, des enquêtes trimestrielles sur les profits des sociétés, des enquêtes sur la construction, etc.

A mon avis, la collecte de renseignements n'entraîne pas directement, en soi la réglementation, mais qui dira que les fabricants ne sauraient faire l'objet d'une réglementation, à un moment donné. C'est une autre question.

Statistique Canada n'existe, en réalité, que pour rassembler des renseignements. Les renseignements précisés dans le document peuvent naturellement devenir partie intégrante de statistiques que peuvent consulter tous les Canadiens, de sorte que le débat public peut profiter d'un cadre où il est possible de



[Text]

**Senator Cook:** Would it be fair to assume that when this information comes in someone has to analyse it? When it starts to flow in, how many people will you have to add to your staff to handle the analysis?

**Mr. A. S. Foti, Director, Business Finance Division, Statistics Canada:** Very few. The problem here is that almost no information is available in this area. That is why the need has emerged. We are talking about making policy and doing research, but we do not even know what form it is taking or what is happening.

The technology-transfer question was debated quite thoroughly before the House of Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs in June of 1978. The questions were raised and the purposes were there enunciated. It is a question of gathering information because there is a need for it since so little is known about it. That information, however, once gathered will be available but will be under strict control and available only to designated analysts, who will be nominated by their minister on a need-to-know basis.

**Senator Cook:** Where is that provided for?

**Mr. Foti:** It is provided for on page 14 of the bill under clause 9, which deals with section 15 of the act, subsections (4.1) and (4.2).

(4.1) says that:

An official who is an officer or other person employed in the execution of any duty under the *Statistics Act* or any regulation thereunder may, where authorized by order of the Chief Statistician of Canada, on the request of any Minister of the Government of Canada, for any purpose relating to the determination of policy—

and it is only for that purpose: the determination of policy—

... determination of policy in connection with the formulation of any law of Canada or the ascertainment of any matter necessarily incidental thereto, communicate or allow to be communicated to any official,—

and here there is an exclusion, because it cannot be communicated to any regulatory agency or any agency having investigative powers.

... any official, other than an official of such part of a department or agency of the Government of Canada as may be excepted by regulation, any privileged information contained in a return filed by a corporation pursuant to section 4.1 or 4.2.

The next paragraph gives the chief statistician the power in any order authorizing the communication of such information to specify the manner in which and the conditions on which the information may be communicated.

So it is very strictly prescribed as being for a particular purpose and for a select group on a need-to-know basis and

[Traduction]

prendre des décisions, à l'intérieur, si vous voulez, d'un cadre délimité.

**Le sénateur Cook:** Serait-il juste de présumer qu'il faut analyser les renseignements, lorsqu'ils sont collectés? Combien vous faudra-t-il ajouter de fonctionnaires à votre personnel pour analyser les renseignements à leur arrivés.

**M. A. S. Foti, Directeur, Division des Finances des Entreprises, Statistique Canada:** Très peu. Le problème c'est qu'on ne peut pratiquement pas obtenir de renseignements dans ce domaine. C'est pourquoi ce besoin s'est manifesté. Nous projetons de prendre des mesures et de faire de la recherche et nous ne savons même pas qu'elle en est la forme ou ce qui se produit.

En juin 1978, le Comité de la Chambre des communes des finances, du commerce et des questions économiques a étudié à fond la question du transfert de technologie. Les questions ont été posées et les objectifs, exposés. C'est une question de collecte des renseignements parce qu'ils sont nécessaires, vu que l'on connaît très peu cette question. Cependant, une fois obtenus, ces renseignements seront accessibles, mais ils feront l'objet d'une surveillance étroite et ne seront transmis qu'aux analystes nommés par le ministre, suivant le besoin qu'ils ont d'en prendre connaissance.

**Le sénateur Cook:** Où est-ce stipulé?

**M. Foti:** Page 14, article 9 du bill, portant sur l'article 15 de la Loi, paragraphes (4.1) et (4.2)

Le paragraphe 4.1 stipule que:

Tout fonctionnaire ou toute autre personne chargés d'une fonction prévue par la *Loi sur la statistique* ou ses règlements d'application peuvent, s'ils y sont autorisés par ordre du statisticien en chef du Canada, à la demande de tout ministre du gouvernement du Canada pour un objet se rattachant à l'établissement d'une politique...

et c'est uniquement pour cet objet: l'établissement d'une politique...

... relative à l'élaboration d'une loi quelconque au Canada ou à la vérification de toute question qui y est nécessairement connexe, communiquer ou permettre que soit communiqué à tout fonctionnaire,...

et une exception est alors prévue parce qu'un renseignement ne peut pas être communiqué à n'importe quel organisme de réglementation ou à n'importe quel organisme habilité à mener des enquêtes.

sauf un fonctionnaire d'une partie d'un ministère ou d'un organisme quelconque du gouvernement du Canada qui peut être exclue par règlement, tout renseignement confidentiel contenu dans une déclaration produite par une corporation en conformité de l'article 4.1 ou 4.2.

L'article suivant accorde au statisticien en chef le pouvoir de spécifier, dans tout ordre autorisant la communication de ce genre de renseignement, la façon et les conditions selon lesquelles se fera cette communication.

Par conséquent ces dispositions prévoient un objet précis à l'intention d'un groupe désigné selon le besoin de connaître,



[Text]

nominated by the minister and approved by the chief statistician. On top of that, in the act, which is not subject now to change, there are severe penalty provisions for communicating further such information to anyone who has received such information.

**Senator Cook:** Thank you. You have been quite helpful.

**Senator Roblin:** This is not strictly germane to our discussion here, Mr. Chairman, but this restriction does raise a philosophic point. We are told on the one hand by the minister's letter that the purpose of obtaining this information is in order to devise a better policy; yet the information on which the policy is to be based is restricted to a narrow group of people. I wonder if the Leader of the Opposition would be considered a person to whom that information should be released. Or would any Member of Parliament be so considered, for that matter? Lacking that, how does an ordinary Member of Parliament like myself develop an informed opinion on what policy change should be made, if he is denied the information on which the policy is based?

**The Chairman:** Senator Roblin, there would not be any tie-up between Information Canada and whatever rights and privileges exist there against an answer from Statistics Canada, if what you ask for is privileged information.

**Senator Roblin:** I am aware of that, but as a Member of Parliament I rather doubt that the Chief Statistician would agree to release to me information that I might ask for.

**Senator Connolly:** You might have a conflict between these clauses and the bill on disclosure of information, freedom of information.

I think, however, the general statement made by Mr. Leclerc is pretty helpful. It underlines the philosophy behind the bill.

Do you gentlemen have any comments to make about the point made by Mr. Dyer, that the collection and supply of this information will be a heavy burden upon industry in the country, upon the companies that have to supply the information? It may be an expensive impost that you are making.

**The Chairman:** Senator Connolly, I am not sure that the kind of information involved in a transfer of technology would put such a heavy burden on them. If the technology is involved in the assignment of a patent, some of that information exists already. In addition to that, in the development of the disclosures in the patent, for instance, in that technology there may have been developments of an equipment kind of thing in order to make it work. I am not sure that this requirement is onerous, but I am still willing to have a demonstration that it is.

**Senator Connolly:** Mr. Dyer has said that it is or could be onerous.

**Mr. Dyer:** It could be.

**The Chairman:** It could be.

**Senator Connolly:** Have you any comments to make on that?

[Traduction]

nommé par le ministre et approuvé par le statisticien en chef. Qui plus est, la loi, à laquelle on ne fait plus maintenant de modification, contient des dispositions prévoyant des sanctions sévères dans les cas où une personne retransmettrait ces renseignements à une autre qui les détient déjà.

**Le sénateur Cook:** Merci. Vous avez été d'un très grand service.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, cette question ne porte pas strictement sur le sujet débattu mais cette restriction porte à réfléchir. D'une part, la lettre du ministre nous annonce qu'il faut ces renseignements dans le but d'élaborer une meilleure politique; d'autre part, n'ont droit aux renseignements sur lesquels cette politique sera fondée qu'un très petit groupe de personnes. Je me demande si le chef de l'opposition peut être considéré comme une personne à laquelle il convient de divulguer des renseignements. Ou même n'importe quel député, d'ailleurs. Sinon, si on lui refuse les renseignements devant servir de base à la politique, comment un simple député comme moi-même peut-il formuler une idée informée quant à la modification de politique à apporter si on lui refuse des renseignements sur lesquels cette politique doit être fondée?

**Le président:** Sénateur Roblin, il n'y a rien sur le plan de ses droits et privilèges qui pourrait empêcher Information Canada d'obtenir une réponse de Statistique Canada si les renseignements que vous demandez sont privilégiés.

**Le sénateur Roblin:** Je le sais mais comme député, je doute fort que le statisticien en chef accepterait de me donner les renseignements que je demanderais.

**Le sénateur Connolly:** Il pourrait y avoir conflit entre ces dispositions et le projet de loi sur la divulgation des renseignements ou l'accès à l'information.

Toutefois, à mon avis, la déclaration générale de M. Leclerc est très utile. Elle souligne la philosophie sous-tendant le projet de loi.

Messieurs, voulez-vous discuter de la question soulevée par M. Dyer, selon laquelle la collecte et la divulgation de ces renseignements constitueront un lourd fardeau pour l'industrie du pays, aux sociétés qui doivent fournir les renseignements? Ce pourrait être une imposition coûteuse.

**Le président:** Sénateur Connolly, je ne sais pas si le genre de renseignements que comporte un transfert de technologie leur imposerait un fardeau. S'il s'agit de la cession d'un brevet, on dispose déjà de certains renseignements. Qui plus est, dans l'énoncé du brevet, par exemple, on peut avoir fait l'explication technique d'un matériel qui en fait partie. Je ne sais pas si cette exigence constitue un fardeau, mais j'attends toujours qu'on me le démontre.

**Le sénateur Connolly:** M. Dyer a dit que c'était ou cela pourrait être un fardeau.

**M. Dyer:** Cela pourrait l'être.

**Le président:** En effet.

**Le sénateur Connolly:** Voulez-vous faire des observations à ce sujet?

[Text]

**Mr. Leclerc:** If you were to look at the draft questionnaire which has been tabled before and made available to our friends here, you could reach one or two conclusions. Part one, for instance, is basically the transfer of technology itself.

By way of an example, the first question is: "Do any of your non-resident-related corporations carry out scientific research and experimental development? Yes or no? Does this corporation or any of its subsidiaries normally receive information from the scientific research and development? Yes or no?"

**The Chairman:** Just stop there, Mr. Leclerc. Did I understand you to say earlier that, with respect to this information covered in this bill, Statistics Canada, without the support of this bill, could gather that information?

**Mr. Leclerc:** It could. It is qualitative information. We are not too sure how far in the Statistics Act we are really allowed to go for what we call qualitative information.

**The Chairman:** What do you mean by "qualitative information"?

**Mr. Leclerc:** Qualitative information is the kind of information that does not require data. In other words, there are no figures. It is a matter of "yes or no". It is that sort of thing. When we get into dollar values, that is quite all right.

**The Chairman:** Information is information, Mr. Leclerc. Data is information. Are there some distinctions that mark the point when information grows into data, or where do you draw the line? Can you, without this bill, gather information in relation to transfers of technology? If not, how are you prevented, under the existing law, from gathering data?

**Mr. Leclerc:** Actually, Mr. Chairman, we may not be, strictly speaking. It depends on the interpretation we lend to the word "statistics". However, the purpose of using this vehicle, as opposed to the Statistics Act, is the fact that the amendments to the act are couched in such a way that departments who have a scientific mission, like the Ministry of Science and Technology, may have access, for policy analysis purposes, to the individual reports.

Under the Statistics Act, with few exceptions that really touch on the provinces, if you wish, or touch on already regulated areas, we are not allowed to divulge the contents of the individual reports. When a manufacturer reports through the annual census of manufacturers of Statistics Canada, no other federal department is entitled to see what is in that report. At the moment I do not think we should amend the Statistics Act to allow the sharing of all of the individual reports of private businesses.

**Senator Connolly:** It is not unlike the provisions of the Income Tax Act, which keeps income tax returns secret, too.

**Mr. Leclerc:** That is right.

[Traduction]

**M. Leclerc:** Si vous étudiez le questionnaire provisoire qui a été déposé auparavant et distribué à nos amis ici présents vous pourriez en arriver à une ou deux conclusions. Par exemple, dans la première partie, il s'agit essentiellement du transfert de technologie proprement dit.

A titre d'exemple, voici la première question: «certaines de vos filiales étrangères se livrent-elles à des recherches scientifiques et à des expériences? Oui ou non? Cette société ou ses filiales obtiennent-elles généralement des renseignements auprès d'organismes de recherches et de développement scientifiques? Oui ou non?»

**Le président:** Un moment, monsieur Leclerc. Avez-vous bien dit qu'en ce qui concerne ces renseignements visés par ce projet de loi, Statistique Canada, pourrait sans l'appui de ce projet de loi, recueillir ces renseignements?

**M. Leclerc:** Oui. Il s'agit de renseignements qualitatifs. Nous ne savons pas au juste dans quelle mesure la Loi sur la statistique nous permet de recueillir ce que nous appelons des renseignements qualitatifs.

**Le président:** Que voulez-vous dire par renseignements qualitatifs?

**M. Leclerc:** Il s'agit du genre de renseignements qui ne demandent pas de données. Autrement dit, aucun chiffre n'est demandé. Il s'agit tout simplement d'un oui ou d'un non. Voilà. Lorsqu'il s'agit de valeurs en dollars, c'est très bien.

**Le président:** Des renseignements, ce sont des renseignements, monsieur Leclerc. Les données sont des renseignements. Quand les renseignements deviennent-ils des données ou comment les départager? Sans ce projet de loi, pouvez-vous recueillir des renseignements par rapport aux transferts de technologie? Sinon, en vertu des lois actuelles, comment peut-on vous en empêcher?

**M. Leclerc:** Au fait, monsieur le président, strictement parlant, on ne nous les refuse peut être pas. Cela dépend de l'interprétation du mot «statistique». Toutefois, l'utilité de cette méthode de préférence à la Loi sur la statistique est que les modifications à la loi sont libellées de sorte que les ministères à vocation scientifique, le ministère des sciences et de la technologie, par exemple, peuvent obtenir des rapports individuels aux fins d'analyse de politique.

Selon les dispositions de la Loi sur la statistique et sauf quelques exceptions qui intéressent les provinces, si vous voulez, ou des domaines déjà réglementés, nous ne pouvons pas dévoiler ce que renferment les rapports particuliers. Lorsqu'un manufacturier participe au recensement annuel des manufactures fait par Statistique Canada, aucun autre ministère fédéral n'a le droit de prendre connaissance de sa déclaration. A l'heure actuelle, je ne crois pas qu'il soit bon de modifier la loi sur la statistique dans le but de permettre la divulgation de tous les rapports individuels des entreprises privées.

**Le sénateur Connolly:** Ces dispositions rappellent celles de la Loi de l'impôt sur le revenu selon laquelle les déclarations sont également considérées comme confidentielles.

**M. Leclerc:** C'est exact.

[Text]

**Senator Walker:** You want the act left as it is, then.

**Mr. Leclerc:** At the moment we want the Statistics Act to remain as it is, yes.

**Senator Walker:** But you are not opposed to Bill S-10.

**Mr. Leclerc:** No, we are not opposed to this bill, senator.

**The Chairman:** Is there anything further you wish to add? I must say to you what I said to the previous witnesses: We are just breaking into this subject. We may gather some more information from the ministry particularly involved; we may gather some information from other people who have asked to be heard; and we may then invite you either to appear again or to answer again certain questions that have been raised.

At the moment we have just a broad outline, but I think that is enough at this stage. However, don't think that this is the end of the road so far as you are concerned.

Thank you very much. I am sure we will meet again.

The committee will adjourn until next Tuesday afternoon at 2 o'clock.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Walker:** Alors vous ne voulez pas qu'on touche à la loi.

**M. Leclerc:** A l'heure actuelle, nous ne voulons pas toucher à la Loi sur la statistique.

**Le sénateur Walker:** Mais vous ne vous opposez pas au bill S-10.

**M. Leclerc:** Non, monsieur le sénateur, je ne m'oppose pas à ce projet de loi.

**Le président:** Voulez-vous ajouter quoi que ce soit? Je vous répète ce que j'ai dit aux autres témoins: nous ne faisons qu'amorcer ce sujet. Nous pouvons obtenir d'autres renseignements auprès du ministère visé. Nous pouvons recueillir des renseignements auprès d'autres personnes qui ont demandé à comparaître et il se peut que nous vous invitions alors soit de comparaître de nouveau ou de répondre encore une fois à des questions qui ont déjà été soulevées.

A ce moment-ci, nous ne possédons qu'un exposé général, mais à mon avis, cela suffit pour le moment. Toutefois, en ce qui vous regarde, ne croyez pas que nous n'ayons plus besoin de vous.

Je suis sûr que nous nous reverrons.

Le Comité ajourne ses travaux jusqu'à mardi prochain 14 heures.

La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Canadian Chemical Producers' Association:*

Mr. G. B. (Gerry) Dyer, Manager, Research Division, Du Pont Canada Inc;  
Mr. P. F. (Paul) Ostrowski, Technical Officer, (CCPA).

### *From Statistics Canada:*

Mr. Guy Leclerc, Assistant Chief Statistician, Economic Statistics;  
Mr. A. S. Foti, Director, Business Finance Division.

### *De l'Association canadienne des fabricants des produits chimiques:*

M. G. B. (Gerry) Dyer, directeur, Division des recherches, Du Pont Canada Inc.;  
M. P. F. (Paul) Ostrowski, agent technique, (ACFPC).

### *De Statistique Canada:*

M. Guy Leclerc, statisticien en chef adjoint, Statistiques économiques;  
M. A. S. Foti, directeur, Division des finances commerciales.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Banking, Trade  
and Commerce**

**Banques et du  
commerce**

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

Tuesday, October 21, 1980  
Wednesday, October 22, 1980

Le mardi 21 octobre 1980  
Le mercredi 22 octobre 1980

Issue No. 19

Fascicule n° 19

**Tenth Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-6,  
"Banks and Banking Law Revision Act, 1980"

**Dixième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-6,  
«Loi de 1980 remaniant la législation bancaire»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Hays
Balfour	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Manning
Charbonneau	McIlraith
Connolly	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Hays
Balfour	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Manning
Charbonneau	McIlraith
Connolly	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
April 29, 1980.

“With leave of the Senate,  
The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-6, intituled: “An  
Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings  
Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the  
Canadian Payments Association and to amend other Acts  
in consequence thereof”, in advance of the said Bill  
coming before the Senate, or any matter relating thereto;  
and

That the papers and evidence received and taken on the  
subject in the three preceding sessions be referred to the  
Committee.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 avril 1980.

«Avec la permission du Sénat,  
L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'ho-  
norable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du  
commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-6,  
intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant  
la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la  
Banque du Canada, instituant l'Association canadienne  
des paiements et apportant à certaines autres lois des  
modifications corrélatives», avant que ce bill et les ques-  
tions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat; et

Que les témoignages entendus et les documents recuei-  
lis sur le sujet au cours des trois sessions précédentes  
soient déferés au comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 21, 1980

(28)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-6—"Banks and Banking Law Revision Act, 1980".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Connolly, Cook, Lafond, McIlraith, Molson and Roblin. (9)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff:

Mr. John F. Lewis.

*Witnesses:*

The Hon. Pierre Bussières, Minister of State (Finance).

*Department of Finance:*

Mr. W. A. Kennett, Inspector-General of Banks;

Mr. D. M. Macpherson, Assistant Inspector-General of Banks;

Mr. M. G. Clennet, Director, Foreign Banks Division;

Mr. G. W. King, Director, Capital Markets.

Following Mr. Bussières' opening statement the Committee proceeded to the examination of the above subject-matter, assisted therein by Mr. Lewis.

At 4:25 p.m. the Committee adjourned until 2:30 p.m., Wednesday, October 22, 1980.

WEDNESDAY, OCTOBER 22, 1980

(30)

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3:15 p.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-6—"Banks and Banking Law Revision Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Austin, Beaubien, Buckwold, Connolly, Lafond, McIlraith, Molson and Smith. (9)

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senator Graham. (1)

*In Attendance:* The following members of the advisory staff:

Mr. John F. Lewis, Q.C.

Mr. David W. Scott, Q.C.

*Witnesses:*

The Hon. Pierre Bussières, Minister of State (Finance).

*Department of Finance:*

Mr. W. A. Kennett, Inspector-General of Banks;

Mr. D. M. Macpherson, Assistant Inspector-General of Banks;

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 21 OCTOBRE 1980

(28)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-6—«Loi de 1980 remaniant la législation bancaire».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Connolly, Cook, Lafond, McIlraith, Molson et Roblin. (9)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif:

M. John F. Lewis.

*Témoins:*

L'honorable Pierre Bussières, ministre d'État (Finances).

*Ministère des Finances:*

M. W. A. Kennett, Inspecteur général des banques;

M. D. M. Macpherson, Inspecteur général adjoint des banques;

M. M. G. Clennet, directeur, Division des banques étrangères;

M. G. W. King, directeur, Marchés des capitaux.

Suite à la déclaration préliminaire de M. Bussières, le Comité entreprend l'examen du sujet susmentionné avec l'aide de M. Lewis.

A 16 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 22 octobre 1980, à 14 h 30.

LE MERCREDI 22 OCTOBRE 1980

(30)

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 15 pour étudier:

La teneur du bill C-6—«Loi de 1980 remaniant la législation bancaire».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Austin, Beaubien, Buckwold, Connolly, Lafond, McIlraith, Molson et Smith. (9)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Graham. (1)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. John F. Lewis, c.r.

M. David W. Scott, c.r.

*Témoins:*

L'honorable Pierre Bussières, ministre d'État (Finances).

*Ministère des Finances:*

M. W. A. Kennett, Inspecteur général des banques;

M. D. M. Macpherson, Inspecteur général adjoint des banques;

Mr. M. G. Clennet, Director, Foreign Banks Division;

Mr. G. W. King, Director, Capital Markets.

The Committee proceeded directly to the examination of the subject-matter.

At 5:00 p.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m., Thursday, October 23, 1980.

*ATTEST:*

M. M. G. Clennet, directeur, Division des banques étrangères;

M. G. W. King, directeur, Marchés des capitaux.

Le Comité entreprend directement l'examen du sujet en question.

A 17 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 23 octobre 1980, à 9 h 30.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 21, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-6, to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other acts in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** I do not think it is necessary for me to tell you that immediately on my left is the minister, Mr. Bussières, and I certainly do not need to tell you that immediately next to him is the Inspector General of Banks, Mr. Kennett. Sitting next to him is Mr. King of the Department of Finance, and the next two gentlemen, who are seated against the wall and who hardly need any introduction, are Mr. Macpherson and Mr. Clennett who have appeared before us before.

Before we settle down to the business of the meeting, the minister would like to make an opening statement.

**L'honorable Pierre Bussières (ministre d' tat (Finances)):** Je vous remercie monsieur le président. Je suis très heureux que vous m'ayez invité à venir présenter au comité que vous présidez les amendements, au projet de loi C-6, que le comité de la Chambre des communes a examinés, projet de loi que vous connaissez bien, puisque vous et les membres du comité, discutez depuis longtemps de l'esprit et de la lettre de ce projet de loi.

Nous pourrions examiner ces amendements en deux tranches séparées. Dans un premier temps, les amendements plus substantiels et, dans un deuxième temps, les amendements de nature plutôt technique.

Pour ce qui est des amendements plus substantiels, le premier de ces amendements a trait à la tenue d'audiences publiques lorsqu'une nouvelle banque demandera l'obtention de lettres patentes. Je crois que votre comité, monsieur le président, avait déjà manifesté son intérêt pour la tenue de telles audiences. Une modification a été proposée à la loi permettant à la discrétion de l'Inspecteur général des banques, de tenir des audiences publiques avant l'autorisation de l'émission de lettres patentes.

Le deuxième amendement relativement important a trait à la délivrance des licences aux banques étrangères. Les dispositions de l'article 28 ont été légèrement modifiées et, dans la période des cinq premières années où une banque étrangère op rera, elle devra demander le renouvellement de sa licence annuellement, à chaque année, pendant la période des cinq premières années. Après cette période, le renouvellement ou l'établissement d'une licence pourra se faire sur une période de trois ans. L'esprit dans lequel cette modification a été proposée, monsieur le président, était que cela permettrait au gouvernement de mieux faire respecter l'esprit et la lettre des dispositions par les filiales des banques étrangères qui opéreraient suivant les dispositions de la nouvelle loi au Canada.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 21 octobre 1980

[Traduction]

Le comité permanent de la banque et du commerce s'est réuni aujourd'hui à 14 h 30 en vue de l'examen de la matière du Bill C-6, Loi modifiant la Loi sur les Banques, la Loi sur les Banques d'épargne du Québec et la Loi sur la Banque du Canada, établissant l'Association canadienne des paiements et modifiant en conséquence de ce qui précède diverses autres lois.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Je ne crois pas indispensable de vous dire qu'assis juste à ma gauche se trouve le ministre, M. Bussières, pas plus certainement que je n'ai à vous rappeler qu'à sa gauche à lui se trouve l'Inspecteur général des banques, M. Kennett.   ses côtés se trouve M. King, du ministère des Finances puis, contre le mur, deux messieurs qui n'ont guère besoin d'être présentés, en la personne de MM. Macpherson et Clennett, qui ont déjà participé à nos travaux.

Avant de passer à la question en discussion je vous propose d'écouter le ministre qui a une déclaration   faire.

**The Hon. Pierre Bussières (Minister of State (Finance)):** Thank you, Mr. Chairman. I am very happy to avail myself of this opportunity to address the Committee, as I have been invited to do, and to preside to amendments to Bill C-6 which the Committee of the House has examined. You are of course familiar with the bill, Mr. Chairman, since you and the members of your Committee have spent a great deal of time examining the proposed legislation, both in its spirit and in its letter.

These amendments could be examined under two separate headings. We could, at the outset, concern ourselves with the more substantial of these, turning subsequently to those of a more particularly technical nature.

With regard to the former, *i.e.* the more substantial ones, let us say that the first deals with the matter of public hearings to be held when any new bank is petitioning for letters patent. I seem to remember, Mr. Chairman, that your Committee had already indicated an interest in hearings of that kind. An amendment has been brought forward to provide for the holding of such hearings at the discretion of the Inspector General of Banks, prior to authority being given for the issuing of letters patent.

The second amendment—a relatively importante one—refers to the licencing of foreign banks. In this respect there has been some slight amending of the provisions of Clause 28. At any time during the first five years of its operation the foreign owned bank will be required to apply for a renewal of its licence on an annual basis. Subsequently the renewal or the issuance of such licence will be for a three year period. The rationale for this amendment, Mr. Chairman, is that it should be possible in this way for the government to call upon the branch offices of these foreign owned banks to conform to the spirit and letter of the new legislation as it applies to their Canadian operations.

[Text]

**Senator Connolly:** For the first five years will foreign banks require annual renewal of their licence?

**Hon. Mr. Bussières:** Yes.

**Senator Connolly:** And every three years after that?

**Hon. Mr. Bussières:** Yes.

**Senator Buckwold:** One further question, on the first point concerning public hearings, these are to be held at the discretion of the Inspector General of Banks?

**Hon. Mr. Bussières:** Yes.

**Senator Buckwold:** Is there any stipulation as to the terms of that discretion, or is it just if he feels it should be done?

**L'honorable M. Bussières:** S'il juge à propos qu'il doit tenir de telles audiences, à partir des demandes ou des inquiétudes qui lui auront été formulées, il instituera alors une enquête publique. Ce n'est pas plus précis.

Le troisième aspect, monsieur le président, de ces amendements a trait au crédit-bail financier. Tout ce secteur du nouveau projet de loi a fait l'objet d'une discussion en profondeur. Des préoccupations très aiguës ont été exprimées par la majorité des députés de tous les partis à la Chambre des communes. On s'inquiétait du pouvoir de pénétration des banques dans le champ de la location de biens de ménage personnel. Ces préoccupations étaient partagées par le gouvernement. La lecture des *Procès Verbaux* du Comité permanent nous rappelle, de façon non-équivoque, l'étendue et la nature de la préoccupation des députés de la Chambre à ce sujet. C'est à la lumière de ces préoccupations que les amendements à l'article 73 (1)(j) ont été proposés afin d'empêcher une banque d'effectuer du crédit-bail financier de biens meubles.

Il y a la question particulière également, comme vous le savez, monsieur le président, et messieurs les membres du comité, de la location des voitures qui a aussi fait l'objet de discussions très sérieuses et très approfondies.

  la suite de ces discussions, le gouvernement a proposé des modifications de façon à empêcher les banques d'effectuer du crédit-bail financier pour les véhicules qui circulent sur les routes, et dont le poids brut est inférieur à 21 tonnes métriques. Les banques pourraient accepter des baux à titre de nantissement, acheter ces baux ou encore en accepter cession. C'est là la portée générale de la modification apportée à l'article 173 touchant cette question du crédit-bail.

Un quatrième point que j'aimerais souligner, touche les modifications apportées à l'article 202, et suivant, relativement à la protection du consommateur. Vous êtes certainement aussi au courant qu'on peut l'être que ce sujet très général de la protection du consommateur fait l'objet de discussions, et que les exigences de la population sont de plus en plus grandes dans ce domaine. L'attitude générale du gouvernement quant à cet aspect de la protection du consommateur, eu égard aux institutions financières, est que les institutions elles-mêmes, l'industrie elle-même, s'ajustent à partir des revendications du consommateur, afin que l'industrie rencontre les exigences de ses clients.

**Le sénateur Connolly:** Quel est le numéro?

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Pour les cinq premières années les banques étrangères devront faire renouveler leur licence annuellement.

**L'honorable M. Bussières:** C'est bien cela.

**Le sénateur Connolly:** Et tous les trois au comité?

**L'honorable M. Bussières:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Une autre question en ce qui concerne le premier point, c'est- dire les séances publiques. Celles-ci se tiendront à la discrétion de l'Inspecteur général des banques?

**L'honorable M. Bussières:** C'est bien cela.

**Le sénateur Buckwold:** L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire est-il assorti de certaines conditions, ou l'Inspecteur général est-il simplement libre d'agir comme il l'entend?

**Hon. Mr. Bussières:** If, in his opinion, such hearings should be held, on the grounds of requests made or concerns expressed, he may so direct. There are no stricter stipulations than those.

The third aspect of these amendments, Mr. Chairman, involves the matter of the financial leasing. All this part of the new legislation has been discussed in depth. Very real concern has been expressed by a majority of members of the House of Commons of all parties. Much was said of the dangers associated with providing the banks with the power to become involved in the leasing of personal household goods. These concerns were shared by the government. It will be seen, by referring to the proceedings of the Standing Committee of the House, how really deep and widespread were the concerns of the members of the House in this regard. It is to answer these concerns that amendments were proposed to section 173(1)(j), prohibiting banks from engaging in the leasing of moveable property.

There is in addition, as you know, Mr. Chairman and members of the Committee, the particular matter of car rentals. Again this was a question which was discussed with the utmost seriousness and in considerable depth.

In the light of this examination the government brought in a number of amendments designed to prevent banks from granting lease credit for motor vehicles operating on the highways and whose gross weight is under 21 tonnes. Banks would be authorized to accept leases as guarantees, purchase these leases or, again, accept transfer. That is the general purport of the amendment to Clause 173 in respect of the matter of lease credit.

There is a fourth point which I would like to make reference to. It involved amendments suggested to Clause 202 and to a number of subsequent clauses concerning consumer protection. You are of course well aware of how several public interest has been in this whole matter of consumer protection and of the ever increasing expectations of the people in this regard. The general attitude of the government, as far as this particular aspect of consumer protection is concerned—i.e. to the extent that financial institutions are involved—is that these institutions, the industry itself, must adapt to the requirements of consumers and find a way to satisfy them.

**Senator Connolly:** What section is that?



[Text]

**L'honorable M. Bussières:** L'article 202

Le projet de loi prévoit une base juridique solide pour la formulation de règlements qui exigeront la divulgation aux consommateurs des coûts de leurs emprunts et des diverses pénalités, si pénalités existent, par rapport à ces emprunts. Cet aspect de la loi a été complété en soustrayant la capacité pour les institutions de charger des pénalités pour les paiements anticipés, ou en retard, et aussi pour la règle dite 78.

L'exception, quant aux pénalités pour paiements anticipés, est pour les prêts hypothécaires, c'est-à dire que les prêts hypothécaires sont exclus de cette disposition, ainsi que les prêts supérieurs à un montant de \$50,000.

La nécessité de laisser une large place à la réglementation dans ce domaine vous est sûrement connue. Vous êtes aussi au fait des négociations constantes qui ont lieu entre le gouvernement, le bureau de l'Inspecteur des banques et d'autres ministères et les provinces qui ont un champ d'occupation relativement important dans ce domaine de la protection des consommateurs, et également dans le domaine, des institutions financières qui, elles aussi, ont leur juridiction, de telle sorte que la réglementation nous permettra d'avoir la souplesse nécessaire pour ajuster les dispositions aux règlements que nous connaissons, à la suite de ces négociations, ou de l'évolution de la réglementation ou des législations qui peuvent exister dans les diverses provinces.

Je crois que ces quelques modifications apportées dans ce secteur ont été très bien reçues et qu'elles démontrent la préoccupation du gouvernement afin que le consommateur se sente bien protégé dans ses relations avec ces institutions bancaires.

Nous sommes assurés, monsieur le président, messieurs les membres du comité, que l'industrie elle-même continuera, par ses initiatives, à démontrer que les relations qu'elle a avec ses clients sont des relations qu'elle veut de confiance et dans un climat de collaboration la plus étroite possible. Je pense que c'est, lorsque l'industrie démontre justement cet esprit d'initiative que nous pouvons arriver, de la meilleure façon possible, à créer le mécanisme auto-régulateur de protection entre l'institution et le client.

Un cinquième aspect dont j'aimerais traiter brièvement est celui de la divulgation financière. Pour ce qui est de la divulgation de l'information, un certain nombre d'amendements ont été proposés. Nous les avons proposés en gardant constamment à l'esprit le caractère de confidentialité privilégié qui doit exister entre l'institution, qu'elle soit une institution bancaire, en l'occurrence, et son client, de telle sorte que nous avons mis de côté, par exemple, certaines représentations qui avaient été faites en ce qui touche la divulgation de prêts à certains gouvernements étrangers, par exemple. Nous l'avons fait en prolongeant ce principe de la protection, ou du privilège de confidentialité de la relation entre l'institution bancaire et son client.

Un sixième aspect sur lequel j'aimerais n'attarder brièvement est la modification à l'article 178, protection des produits agricoles, à savoir les limites de cette protection. Vous vous souvenez, et vous êtes au courant, puisque vous en avez discuté, des demandes présentées par la Fédération canadienne

[Traduction]

**Hon. Mr. Bussières:** Section 202.

The bill provides a firm legal basis for the formulation of rules and regulations designed to make the consumer aware of the actual cost of his loan and of the various penalties involved, if any. This aspect of the act has been completed by the withdrawal of the right to exact penalties in respect of early payments, or late payments, as well as those coming under what we call "the Rule of 78".

The exception, as far as penalties for advance payments are concerned, applies to mortgage loans. To put it in another way mortgage loans are exempt from these provisions, as well as all loans over \$50,000.

You are of course well aware that there must be a great deal of room for regulation in an area such as this. You are also well aware of the fact that negotiations are constantly going on between the government, the office of the Inspector General of Banks, other departments and the provinces, who have considerable competence in the field of consumer protection, as well, indeed, as in the regulation of those financial institutions which come under their jurisdiction. It will therefore be possible for us, through regulation, to operate with maximum flexibility in order to adjust these provisions to the regulations with which we are familiar, following these negotiations or in the light of the development of regulations or legislation which may occur within the various provinces.

I feel that the amendments brought forward in this area have been very well received. They do indicate the concern of the government and its desire to ensure that the consumer feels properly protected in his dealings with banking institutions.

We are assured, Mr. Chairman and members of the Committee, that the industry itself will continue to give evidence, through its actions, that its relationship with its clients is soundly based, that there exists in this regard a climate of mutual confidence and the closest possible cooperation. It appears to me that it is when the industry acts in this way, with that spirit of initiative, that it is possible for us to set up, under optimum conditions, a proper auto-regulating mechanism governing institution-client relationships.

There is a fifth aspect with which I would like to deal for a moment, and that is the matter of the free dissemination of financial information. In respect of this matter a number of amendments have been proposed. In doing so we have kept constantly before us the need to retain the confidentiality of the relationship—a privileged relationship—between the institution—the banking institution in this instance—and the client. This explains why we felt we should not entertain a number of representations made to us concerning the access to information involving, say, loans made to certain foreign governments. This was done as an extension of the principle of protection, of confidentiality if you will, which must govern the relationship between the banking institution and its client.

There is yet a sixth aspect which I would like to touch upon briefly, and that is the amendment to Clause 178—Protection of Agricultural Products, involving more particularly the limits of this protection. You are of course aware—and indeed you have discussed them—of the requests made by the Canadian



[Text]

d'agriculture, et également des demandes présentées par la «Canadian Cattlemen Association». Nous avons réexaminé la nature de ces revendications dans un contexte relativement large, monsieur le président, et la modification proposée doit couvrir tous les produits agricoles. Cette protection s'étendra jusqu'à la limite d'un montant de \$100,000, y compris une formule d'indexation rattachée à ce montant limite.

Une septième et dernière modification, monsieur le président, touche l'article 208, à l'égard des dépôts non-imposables dont la durée d'échéance dépasse une année.

Cet amendement touchant l'article 208, sous paragraphe c, ou d—d, je crois, doit être examiné dans le contexte de la discussion que vous avez eue, et qu'un comité de la Chambre a également eu, en ce qui concerne les sociétés de fiducie. J'ai bien indiqué, lors des discussions au comité permanent de la Chambre, que cette mesure était temporaire et que, en fait, si on présentait aux sociétés de fiducie l'argument qu'une nouvelle législation serait mise au point concernant les sociétés de fiducie et les sociétés de prêts, et modifiant cet article, nous ne le faisons qu'à la condition de le présenter de nouveau lorsque cette nouvelle législation, visant les institutions financières telles que les sociétés de fiducie et les sociétés de prêts, que cette dispositions, dis-je, serait à nouveau présentée afin de l'inclure dans ce qui sera, à l'époque, la *Loi des banques*, puisque j'espère que, à ce moment-là, le projet de loi que nous étudions aura été adopté.

C'est dans cet esprit, tout en gardant comme toile de fond la discussion concernant les sociétés de fiducie, que cette modification a été proposée. Je tiens à souligner que, lorsque nous présenterons la législation concernant les sociétés de fiducie et les sociétés de prêts, nous proposerons également que cette disposition soit insérée dans l'article 208, sous-paragraphe D.

Ce sont, monsieur le président, mes remarques, que je voulais les plus brèves possibles, au sujet des modifications que nous avons proposées. Si vous le voulez, pour ce qui est des modifications purement techniques, monsieur l'inspecteur général des banques peut vous en tracer un tableau, si vous et les membres de votre comité le désirez.

Je vous remercie.

**The Chairman:** Honourable senators, our plan for dealing with the minister's remarks today will follow to some extent the headings that he may have indicated and may have gathered from our interim report, and based on amendments which were proposed by the government to the Commons committee on at least several different occasions. I suggest that we deal first with the matter of foreign currency reserves, followed by term deposits. The order will then proceed to include the prepayment of consumer loans, the matter of section 88 of the present Bank Act, and the language that has been used in the amending section—which, according to our report, over-reaches and exceeds the request that was made by the cattlemen. We shall also deal with financial leasing. There may be one or two other points that develop.

First, in dealing with foreign currency reserves, this was an amendment that was made, I believe it is fair to say, lately. It was not in the list of original amendments that was submitted

[Traduction]

Federation of Agriculture as well as those made by the Canadian Cattlemen's Association. We have had another look at the nature of these requests, in a relatively wide context, Mr. Chairman. The suggested amendment will cover all agricultural products. It will provide for a limit of \$100,000 and includes an indexation formula applied to the maximum amount.

Finally the last amendment, the seventh, is to Clause 208. It deals with non-taxable deposits coming due after a period of more than one year.

This amendment to Clause 208—it is to sub-paragraph c) or d) . . . I think—should be examined in the light of the discussion you yourselves have had, and which a Committee of the House as also been involved in, concerning trust companies. During consideration of the matter by the Committee of the House I was careful to point out that this was only a temporary measure and that, in fact, if the trust companies were presented with an argument to the effect that new legislation would be forthcoming concerning trust companies or loan companies, with a consequent amendment to this clause, it would be understood by them that a provision such as this would be reintroduced in what will then be a new Bank Act, since I hope that the bill now under discussion will have been adopted by that time.

The amendment is being brought forward in that spirit, and in the light of the entire discussion concerning trust companies. I do wish to make it clear that when we will be introducing legislation in respect of trust and loan companies we will also be moving for the inclusion of that provision into Clause 208, sub-paragraph (d).

These, then, Mr. Chairman, are the few remarks I wished to make concerning the proposed amendments. I have made them as brief as possible. The Inspector General of Banks, for purely technical reasons, may elaborate further if you should so desire.

Thank you.

**Le président:** Pour l'examen des observations du ministre nous nous conformerons dans une certaine mesure à certaines des tranches, ou aspects, dont il a parlé et qu'il a d'ailleurs pu lui-même tirer de notre rapport intérimaire. Il s'agit là de diverses modifications proposées par le gouvernement au Comité des communes, en plusieurs circonstances au moins. Je vous propose de nous arrêter tout d'abord à la question des réserves de numéraire étranger, après quoi nous pourrions passer aux dépôts à terme. Puis nous passerons à la question du remboursement anticipé des prêts à la consommation, à l'article 88 de l'actuelle Loi sur les banques et aux termes de la disposition modificatrice qui, nous dit-on, va bien au delà de ce qu'avaient demandé les éleveurs. Nous parlerons aussi du crédit-bail financier. Peut-être un ou deux autres points surgiront-ils en route.

Parlons d'abord du numéraire étranger. Il s'agit là, si je me souviens d'une modification récente qui ne figurait pas à la liste des premières modifications soumises au Comité de la

[Text]

to the Commons committee, I believe, some time in June. The amendment deals with section 208(1)(g) of Bill C-6, the effect of which is to provide that foreign exchange deposits which are maintained by residents of Canada in a bank in Canada for use in Canada will be subject to the 3 per cent cash reserve. I would assume that it would attract, as well, the secondary reserve requirement.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, let us get the answer to that right away, whether it would attract the secondary reserve requirement.

**Mr. W. A. Kennett, Inspector General of Banks, Department of Finance:** Mr. Chairman, it establishes the base for the calculation of reserves, and the secondary reserve is calculated on the same base as the primary reserve.

**The Chairman:** Members of the committee will recall that we had evidence before us as to the effect of this amendment of the bill by the Commons committee. I take it that since the amendment was made by the committee on the proposal of the government, it will be presented in due course as an amendment to the bill.

Of course, there would be no compulsion even in the amendment for those who prefer to maintain foreign currency deposits with a bank in Canada to go ahead and do so, except as was developed in evidence, that the primary reserve and the secondary reserve that would apply to whatever that amount might be might be a deterrent, and we have been told, with regard to these foreign current liabilities owing in Canada to Canadian residents, it is estimated that about 70 to 80 per cent of those deposits would flow offshore in the face of a reserve, because the people who engage in that kind of foreign currency market are sophisticated money managers, and if they can move their deposits from Canada to a branch of the same bank outside Canada, they avoid the requirement of a reserve; but if they were not to do that, the effect, so far as the banks are concerned in Canada, we are told, would be an effect on cost, so that the banks would not be able to offer the same rate as the trust companies, who are active in this business and advertise in this business, nor would they be able to offer as attractive a rate as the foreign banks.

**Senator Connolly:** Did we have evidence on that very point, Mr. Chairman, that in fact these foreign deposits that are in offshore banks, or in offshore branches of Canadian banks, attract a better interest rate than is the case within Canada? Did we have that evidence?

**The Chairman:** Yes, we had it; but the difference has been translated into percentages. I think Mr. Bell, who is the President of the Bank of Nova Scotia and who was a witness before us, stated that for a bank which was dealing in this foreign currency in Canada in relation to a foreign currency deposit by a resident of Canada for use in Canada, having to furnish a cash reserve would affect the rate that the Canadian banks could offer by as much as one-half of 1 per cent, and one-half of 1 per cent, when you translate it into dollars, is a

[Traduction]

Chambre en juin, je pense. La modification intéresse l'article 208 (1)(g) du Bill C-6. Elle prescrit que les dépôts en numéraire étranger conservés dans des banques au Canada, par des résidents du Canada et destinés à être utilisés au Canada, seront touchés par la disposition relative à la couverture de 3 p. 100 en espèces. J'imagine que cela serait également visé par la disposition relative à la réserve secondaire.

**Le sénateur Connolly:** Justement, en ce qui concerne cette réserve secondaire, pourquoi ne nous renseignons-nous pas tout de suite?

**M. W. A. Kennett, Inspecteur général des banques, ministère des Finances:** Il s'agit ici, monsieur le président, de fixer la base de calcul des réserves; la réserve dite secondaire est calculée de la même façon que la première.

**Le président:** Les membres du Comité se souviendront qu'on nous a déjà parlé des effets de cette modification au projet de loi apportée par le Comité des communes. J'ai l'impression que puisque le Comité a suivi là l'avis du gouvernement, elle nous sera présentée ultérieurement sous forme de modification à la loi.

Il va de soi que même aux termes de la modification rien n'obligera ceux qui préfèrent déposer dans une banque canadienne des dépôts en numéraire étranger de le faire, sous réserve que, comme on l'a expliqué, la réserve primaire ou secondaire qui s'appliquerait à tel ou tel montant donné jouerait le rôle d'un dissuasif. On nous a dit, en ce qui concerne ces dettes étrangères actuellement payables au Canada à des personnes qui résident au Canada, qu'il n'est pas du tout impossible que 70 à 80 p. 100 d'entre elles quittent notre pays du fait de l'imposition d'une réserve. En effet les gens qui s'occupent de ces marchés des changes étrangers sont fort experts en matière de gestion financière. S'il ont la possibilité de faire passer leurs dépôts au Canada à une succursale de leur propre banque à l'étranger, ils se soustraient ainsi à la prescription relative à la réserve. S'ils ne le faisaient pas, nous a-t-on dit, cela aurait un effet sur les coûts des banques canadiennes, au Canada. En effet celles-ci ne pourraient plus proposer les mêmes taux que les sociétés de fiducie, fort actives sur ce marché, et qui font de la publicité pour attirer le client. Nos banques ne pourraient pas non plus proposer des taux aussi intéressants que les banques étrangères.

**Le sénateur Connolly:** Nous a-t-on fourni des témoignages sur ce point précis, monsieur le président? Nous-a-on dit qu'en fait on pratique un taux d'intérêt plus intéressant en ce qui concerne les dépôts dans les banques étrangères, ou dans les succursales étrangères de banques canadiennes? A-t-on entendu des témoignages en ce sens?

**Le président:** Oui, mais l'écart a été exprimé en pourcentage. Je crois me souvenir que M. Bell, président de la Banque de la Nouvelle-Écosse, qui est venu témoigner devant nous, avait affirmé qu'une banque qui traitait en change étranger au Canada, qui recevait des dépôts en change étranger d'un résident au Canada, pour utilisation au Canada, et qui aurait à prévoir une réserve en espèces, aurait à proposer des taux d'intérêt différents allant jusqu'à ½ p. 100. Or ½ p. 100, en dollars, c'est beaucoup, c'est assez en tout cas pour que la



[Text]

substantial amount, and would be enough to lose the business to a competitor trust company or foreign bank. In dollars, the estimate that we were given was that there might be as much as about \$12 billion in foreign currency liabilities owing in Canada to Canadian residents, and the owners of the 70 to 80 per cent of that were described as being sophisticated money managers. It was suggested that they are the ones who would simply move their deposits out.

Now, what about the other side of the question? Well, the question was, who borrows foreign currency from the chartered banks, and why? Well, foreign currencies are used by Canadian residents for some highly legitimate reasons. For example, Canadian exporters, be they fisheries, lumber industries, wheat growers or manufacturers, find it prudent to hedge their currency position by financing exports in the currency in which the ultimate payment is denominated. This enables them to eliminate the exchange risk on the value of the sales. How this measure which we are dealing with—this amendment—which increases the cost and inconvenience to them, can be said to be in the public interest is beyond me; but maybe I am missing something.

**Senator Connolly:** No. I think that is the case, Mr. Chairman. I find, in the reprint of Bill C-60, section 208(1)(g) is identical to the print that we studied before the reprint came in, and section 208(1)(g) is identical with that same paragraph in the reprint; so I think that while you are talking about an amendment, there has been no amendment as between the two reprints. I think the thrust of your argument is that this is not a provident provision.

**The Chairman:** No. But just a minute. In Bill C-6 this particular subsection was changed from what it was in Bill C-14.

**Senator Connolly:** That is another question.

**The Chairman:** In C-14 you did not have the limitation of foreign currency by residents.

**Senator Molson:** Held anywhere, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes.

Going on from there, who are the other borrowers and users of foreign currency? Well, the government has been known to borrow money abroad for its commitments in various countries. The provincial governments certainly have borrowed substantially. I can think of Quebec Hydro and other provincial areas like Ontario and New Brunswick, and I assume other provinces, but these I know of personally.

The point there is that the range of users is not controllable, and that is understandable; but the scope and effect of this provision is important in the public interest. If the government makes use of these foreign currency deposits to borrow money it will cost more unless they go to the foreign currency market; but in the case of, for instance, the provincial governments, when they have to pay interest, they have to make provision

[Traduction]

banque perde son client au bénéfice d'une société de fiducie ou d'une banque étrangère. Il semblerait qu'en dollars—c'est le montant qu'on nous a indiqué—il y ait actuellement peut-être douze milliards en change étranger au Canada, sous forme de dettes payables à des personnes résidant au Canada et dont les propriétaires—je cite ici M. Bell—sont fort experts en matière de gestion de l'argent. La proportion serait ici de 70 à 80 p. 100. Ce sont ces gens-là, paraît-il, qui feraient tout bonnement passer leur argent ailleurs.

Mais qu'en est-il de l'autre côté de la question? En somme, qui emprunte de l'argent étranger aux banques canadiennes et pourquoi? La réponse est que les personnes qui résident au Canada utilisent ce numéraire étranger pour des motifs divers, parfaitement légitimes. C'est ainsi que des exportateurs canadiens, de poisson, de bois, de blé, de produits industriels, trouvent prudents d'affermir sur situation, relativement au change, en finançant leurs exportations au moyen de la devise même qui sert à chiffrer le règlement définitif. C'est une façon pour eux d'éliminer de l'opération le risque que comporte l'évolution des changes. Je me demande comment la mesure dont nous sommes saisis ici—cette modification—qui leur complique l'existence et augmente leurs frais peut être dans l'intérêt public? Cela me dépasse. Mais il y a peut-être quelque chose qui m'échappe.

**Le sénateur Connolly:** Non. Je crois que c'est le cas, monsieur le président. Je constate, dans la réimpression du Bill C-60, que la texte de l'article 208 est exactement le même que celui que nous avions sous les yeux avant que nous parvienne le nouveau texte. Le 208 (1) (g) est indentique à cet alinéa de la réimpression. On parle sans doute de modification, mais il n'y en a pas, du moins d'un texte à l'autre. Je crois comprendre que, selon vous, cette disposition n'est pas sage?

**Le président:** Non, mais un instant... Dans le Bill C-6 cet alinéa n'est plus ce qu'il était dans le C-14.

**Le sénateur Connolly:** C'est une autre question.

**Le président:** Le C-14 ne prévoyait aucune limite au dépôt de numéraire étranger par les non-résidents.

**Le sénateur Molson:** Déposés n'importe où, monsieur le président.

**Le président:** Oui.

Continuons. Qui sont les autres emprunteurs ou utilisateurs du change étranger? On sait que le gouvernement lui-même a déjà emprunté à l'étranger pour tenir ses engagements dans divers pays. Les gouvernements provinciaux ont certainement eu largement recours à l'emprunt. Je songe à l'Hydro-Québec, à des provinces comme l'Ontario ou le Nouveau-Brunswick, et il y en a certainement d'autres, mais je l'ignore personnellement.

Il faut se rendre compte qu'on ne saurait limiter les catégories d'utilisateurs, ce qui est compréhensible, mais la portée et l'effet de cette disposition mettent en cause l'intérêt public. Du moment où le gouvernement utilise ces dépôts en numéraire étranger pour emprunter il devra payer plus cher, à moins qu'il n'aille sur le marché du change étranger. Mais dans le cas des gouvernements provinciaux par exemple, qui ont à payer de



[Text]

for the money in the foreign currency to as so. If they borrow that money outside of Canada it will cost them more, so the net result is a competitive disadvantage as between the Canadian chartered banks and the Canadian trust companies, who are not subject to any of these cash reserve or secondary reserve restrictions, and the foreign banks, and other foreign and Canada financial institutions.

**Senator Molson:** And the caisses populaires, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Oh, yes.

**Senator Molson:** And other deposit organizations.

**The Chairman:** Yes. But then what happens in these circumstances to the small borrower? We did have some evidence regarding the small depositor or borrower, who may not have the sophistication that these money managers have, that any penalty that exists by reason of the chartered banks having to provide cash reserves and secondary reserves on these foreign currencies will hit them. Maybe I should not say this *will* hit them, but I should say it is likely, and certainly there is risk involved. In those circumstances, are there any questions that you would like to put to the minister?

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, for the record, perhaps we might refer to the fact that in our report on the white paper we talked about this. The text of the report appears in *Senate Debates* of June 28, 1977, and the recommendation dealing with foreign currency deposits is number five, but I think it is out of date now because of the provisions that we are now faced with, and our most recent report does not deal with this point specifically, I think, is that right?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Molson:** Could we ask the minister, Mr. Chairman, what the basic considerations are to impose that reserve requirement? I mean, what has happened to make this a necessary extra charge on the banking system?

**L'honorable M. Bussières:** Si vous le permettez, monsieur le président, je me rappelle le Livre blanc sur la législation bancaire, surtout dans sa partie traitant des réserves obligatoires touchant à ce que nous retrouvons à l'alinéa G de l'article 208, le premier paragraphe visant les réserves pour les dépôts en devises étrangères. De plus, comme votre président l'a souligné tantôt, il y a eu, entre le Livre blanc et le projet de loi C-46, je crois, je veux dire C-57, excusez-moi, et C-6 que nous étudions présentement, de légers changements. Ces réserves, il faut bien se le rappeler, touchent le passif-dépôts en monnaie étrangère qui appartient à des résidents canadiens, et des dépôts faits à des succursales d'une banque au Canada.

Alors, c'est quand même un aspect limitatif qui est touché par les réserves. Ce qui permet, par exemple, à une institution d'aller magasiner, si vous me permettez l'expression, pour des

[Traduction]

l'intérêt, il va falloir qu'ils prennent des dispositions pour trouver des devises étrangères. S'ils empruntent ailleurs qu'au Canada, cela coûtera plus cher, de sorte que le résultat de tout cela c'est que les banques à charte canadienne se trouveront désavantagées par rapport aux sociétés canadiennes de fiducie qui sont soustraites à ces dispositions relatives aux réserves, primaires ou secondaires, ou par rapport aux banques étrangères ou aux autres institutions financières, canadiennes ou étrangères.

**Le sénateur Molson:** Et par rapport aux Caisses populaires, monsieur le président.

**Le président:** Très certainement.

**Le sénateur Molson:** Et aux autres institutions de dépôt.

**Le président:** Sans doute. Mais qu'advient-il alors du petit emprunteur? On nous a renseigné jusqu'à un certain point sur la situation du petit déposant ou emprunteur qui est moins averti de ces questions que les gestionnaires financiers dont nous parlions. Nous savons que si on veut obliger les banques à charte à conserver des réserves en numéraire ou des réserves secondaires en ce qui concerne ces devises étrangères, ce sont ces gens-là qui seront les premiers touchés. Sans doute n'est-ce pas absolument certain, mais le risque est là. Cela dit, aimerait-on interroger le ministre?

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, pour que l'on sache bien à quoi s'en tenir, il serait peut-être bon de rappeler que nous avons parlé de cette question dans notre rapport sur le Livre blanc. Le texte du rapport figure au compte rendu des délibérations du Sénat du 28 juin 1977. On y trouvera, à la page 22, notre recommandation en ce qui concerne les dépôts en change étranger—c'est la cinquième—mais j'ai l'impression qu'elle n'est plus valable, eu égard aux dispositions dont nous avons à présent à nous occuper. Notre dernier rapport ne traite pas particulièrement de cette question. C'est bien cela, n'est-ce pas?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Molson:** Pourrait-on demander au ministre, monsieur le président, quels sont les motifs essentiels qui ont été invoqués pour imposer cette réserve? Autrement dit, pourquoi a-t-on imposé ce fardeau supplémentaire au système bancaire? Qu'est-ce qui s'est passé?

**Hon. Mr. Bussières:** If I may, Mr. Chairman. I remember the White Paper on banking legislation, especially that part dealing with the compulsory reserve requirement. It dealt with what is to be found in sub-paragraph g) of Section 208, the first dealing with deposits in foreign currency and the reserves to be set up in this connection. In addition, as your Chairman has pointed out, some changes have come about between the White Paper and Bill C-46, oh, I am sorry, Bill C-57, and this Bill C-6 which we are discussing at this time. It should be remembered that these reserves involve deposits, liabilities, held in foreign currency and owned by Canadian residents, as well as deposits made in any Canadian bank.

What is involved in reserves is limitative. This makes it possible, for instance, for an institution to go shopping around, if I may use that expression, for deposits in foreign currency,

[Text]

dépôts en devises étrangères, à l'extérieur, et qui seraient ainsi déposés, parce que, n'appartenant pas à des citoyens canadiens, ils ne seraient pas soumis aux réserves, ce qui pourrait être des montants d'un genre très significatif. Ces dépôts deviendraient justement disponibles pour les opérations financières de l'institution bancaire.

Si nous revenons aux réserves, telles que discutées dans le Livre blanc, nous avons justement voulu établir un parallèle entre les différents dépôts, quant aux réserves. C'est ainsi que cet aspect des réserves de devises étrangères, appartenant à des résidents canadiens, ont été touchées. Pour ce qui est du coût que cela peut représenter, vous admettez avec moi que ce coût est, bien entendu, relatif au volume de ces devises, ce que cela peut représenter, d'une part, et, d'autre part, le taux d'intérêt au moment où nous avons à soustraire ces devises de la circulation de l'opération commerciale ou financière.

Je ne sais pas, monsieur le président, si l'Inspecteur des banques aurait d'autres commentaires à ajouter.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, the only thing I can mention is that this matter has been considered in considerable depth by this committee. I know, because I have been subject to questioning on it on other occasions, and it seems to me that at one stage the concern of this committee in one of your reports, sir, was that Canadian banks should not be put in an uncompetitive position in relation to foreign currency loans they might make to Canadians.

**The Chairman:** And the record shows that you agreed to that.

**Mr. Kennett:** We agreed to that, and the government amended the proposal to ensure that Canadian banks in making foreign currency loans to Canadians would be competitive, and that is why there was a change between Bill C-57, Bill C-14 and Bill C-6. It was to reflect that concern of this committee to ensure that Canadian banks would be able to make foreign currency loans to Canadians competitively while at the same time trying to protect the original principle that stimulated this kind of proposal as long ago as the white paper, that all deposits placed with Canadian banks in Canada should be subject to the same reserve regime and that you should not favour foreign currency deposits over Canadian deposits. So this proposal tries to protect that principle while at the same time meeting the concern of this committee as expressed previously.

**Senator McIlraith:** Could I have one part clarified? The Canadian citizen having a deposit in foreign currency, with a Canadian bank, that of course is subject to the reserve position in the hands of the banks—

**The Chairman:** In Canada.

**Senator McIlraith:** In Canada; if it is deposited in Canada. Isn't this state of the law, as proposed here, an inducement to the bank to cause that Canadian citizen to deposit that currency with its branch outside of the country?

[Traduction]

offshore. Being deposited, they would not be subject to the reserve requirement because they would not be held by Canadian citizens. Now these could involve very significant amounts. These deposits could in fact become available to the banking institution for its financial operations.

To return to reserves, as discussed in the White Paper, we have, in fact, sought to establish some parallel treatment of various kinds of deposits in respect of reserves. That is why this matter of reserves required in respect of foreign currency deposited and owned by Canadian residents have become involved. As for the costs this may entail you will agree with me, I am sure, that it must of necessity be relative to volume. We have that amount of this currency, on the one hand, and, on the other, the interest rate current at the time we have to withdraw this currency from circulation, from the commercial or financial operation.

Perhaps the Inspector General of Banks might like to add something?

**M. Kennett:** Tout ce que je puis dire à ce sujet c'est que cette question a été considérée fort longuement par le comité. Je le sais très bien parce qu'on m'a posé beaucoup de questions à ce sujet en d'autres circonstances. Il me semble qu'une des préoccupations de votre comité—et cela figure dans un de vos rapports, monsieur—était que l'on ne devrait pas désavantager les banques canadiennes en ce qui concerne les prêts en devises étrangères qu'elles pourraient consentir aux Canadiens.

**Le président:** Et on pourra lire dans nos comptes rendus que vous étiez d'accord.

**M. Kennett:** Nous étions d'accord et le gouvernement a modifié sa proposition de façon à protéger la situation concurrentielle des banques canadiennes en ce qui concerne les prêts faits aux Canadiens en devises étrangères. C'est ce qui explique le changement entre les Bills C-57 et C-14. On a voulu ainsi répondre aux préoccupations de votre Comité et faire en sorte que les banques canadiennes puissent faire des prêts en devises étrangères aux Canadiens, à des taux compétitifs, sans préjudice pourtant du respect du premier principe dont nous nous étions inspirés, dès l'époque de la rédaction du Livre blanc, savoir que tous les dépôts faits dans les banques canadiennes seraient astreints aux mêmes dispositions quant aux réserves et qu'il ne faudrait accorder aucune préférence aux dépôts en devises étrangères par rapport aux dépôts en devises canadiennes. Nous avons donc cherché, dans cette proposition, à respecter ce principe tout en cherchant à répondre aux préoccupations déjà exprimées par le Comité.

**Le sénateur McIlraith:** Est-ce que je pourrais demander un renseignement? Le citoyen canadien qui dépose de l'argent dans une banque canadienne en devises étrangères se trouve à y faire un dépôt astreint aux mêmes dispositions relativement à la réserve?

**Le président:** Au Canada.

**Le sénateur McIlraith:** Au Canada... si l'argent est déposé au Canada. La situation juridique actuelle—j'entends sous le régime que l'on propose ici—n'est-elle pas faite, justement,



[Text]

**L'honorable M. Bussières:** Monsieur le président, si nous nous référons aux exemples donnés par le président tantôt sur l'utilisation des dépôts en monnaies étrangères, faites par les institutions bancaires, à savoir des prêts pour l'exportation, ou encore aux prêts de certains gouvernements municipaux et provinciaux. Cela n'inciterait pas   une telle déviation, puisque, si l'institution bancaire peut, justement, utiliser ces devises pour financer un commerçant canadien pour ses exportations, eh bien, elle a besoin de ces dépôts dans ces devises financières dans ces institutions.

**Le sénateur Molson:** Ils peuvent les tenir à New York, par exemple.

**Senator McIlraith:** In the case of a Canadian citizen, they may well be required for use in the foreign country—that may be why he is holding them as well as for ordinary trading purposes—and is there not a latent inducement there in the bank to cause that deposit to be transferred to the foreign area?

**Senator Connolly:** Or in the deposition? The depositor too would be induced to do that surely.

**Senator McIlraith:** The bank would have an interest because—

**Mr. Kennett:** The starting point back in the white paper was a concern that under the present reserve regime there is an inducement for Canadians to hold their savings in foreign currencies.

**Senator McIlraith:** Yes.

**Mr. Kennett:** And that was the starting point.

**The Chairman:** That is what the minister said when he tabled this bill in the House of Commons.

**Mr. Kennett:** Honourable senator, the situation now is that, yes, there is or there may be some inducement for the Canadian who wants and needs to hold his savings in foreign currencies to seek the best possible return which may be a return without the reserve impact.

**The Chairman:** What is wrong with that?

**Mr. Kennett:** There is nothing wrong with that and that will undoubtedly happen in some cases. It is likely that the professional Canadian money manager who holds some of his savings in U.S. dollars, in seeking the best possible return, will go to the Canadian bank or other banks and ask what rate they quote, and he may find he gets a better rate abroad. It may be an incentive of the Canadian bank in the circumstances to offer a rate from one of its offices or subsidiaries abroad that would not require to take into account the reserve burden.

**The Chairman:** Such a borrower would not have to go abroad to look for money. The trust companies advertise this business since they do not have to pay any cash reserves; they do not have to pay any secondary reserve. Is there any need for this additional three per cent on this type of foreign currency deposit, both cash reserve and secondary reserve, at a time

[Traduction]

pour que la banque invite ce citoyen canadien   déposer ces devises dans une de ses succursales à l' tranger?

**Hon. Mr. Bussières:** Mr. Chairman, to refer to the examples cited by the chairman a moment ago concerning the use made of these deposits in foreign currency, by banking institutions, that is, for instance, export loans, or loans to certain municipal or provincial governments, it certainly would not be an incitement to a transfer offshore, such as was suggested. If the financial institution may use this currency to finance a Canadian exporter for instance, obviously it requires these deposits in foreign currency.

**Senator Molson:** They may hold them in New York, for instance.

**Le sénateur McIlraith:** En ce qui concerne le citoyen canadien, il est fort possible qu'il en ait besoin pour les utiliser dans un pays étranger. C'est peut-être pourquoi il les conserve, autant pour cette raison que pour des raisons commerciales ordinaires. Est-ce que l'on ne se trouve pas là à donner à la banque l'envie de transférer ce dépôt dans un état étranger?

**Le sénateur Connolly:** Et à tenter aussi le déposant? Le déposant aurait fort envie de le faire, n'est-ce pas?

**Le sénateur McIlraith:** L'intérêt de la banque serait . . .

**M. Kennett:** Au départ, au moment de la préparation du Livre blanc, on s'était demandé si les Canadiens ne seraient pas tentés de conserver leurs économies en devises étrangères.

**Le sénateur McIlraith:** Oui?

**M. Kennett:** C'était le point de départ.

**Le président:** C'est ce que disait le ministre au moment du dépôt du projet de loi à la Chambre.

**M. Kennett:** La situation est la suivante. Oui, il est exact que le citoyen qui désire conserver ses économies en change étranger, ou ait besoin de le faire, soit tenté ou puisse être tenté de rechercher le meilleur rapport possible, ce qui suppose la non-application de la prescription relative à la réserve.

**Le président:** Quel inconvénient y a-t-il   cela?

**M. Kennett:** Aucun et cela se produira certainement dans certains cas. Il est vraisemblable que le gestionnaire financier canadien qui place ses économies en dollars américains, cherchant à réaliser le meilleur rapport possible, aille consulter les banques canadiennes, ou d'autres, pour leur demander leur taux d'intérêt. Cela fait il constatera peut-être qu'il pourra réaliser une meilleure affaire à l'étranger. Dans ces conditions il est possible que la banque lui propose un taux, pratiqué par une de ses filiales ou de ses succursales à l'étranger, qui permette d'échapper à la prescription relative à la réserve.

**Le président:** Il ne faudrait pas que cet emprunteur soit obligé d'aller emprunter à l'étranger. Les sociétés de fiducie qui cherchent à attirer cette clientèle sont soustraits à toutes les obligations relatives à la réserve. Elles n'ont pas à constituer de réserve secondaire. Faut-il vraiment ce trois p. 100 de plus au titre des dépôts de ce genre en devises étrangères, à la



[Text]

when the government acknowledges that the cash reserves which are carried under the present Bank Act are too high? This bill, C-6, reduces the demand deposit cash reserve requirement from 12 to 10 per cent, and it reduces the notice deposit from four to three per cent. It also provides for two per cent on the first \$500 million of notice deposit.

**L'honorable M. Bussières:** Je crois, monsieur le président, si vous me le permettez, que ce n'est pas le niveau des réserves qui est remis en question. C'est le principe même, comme l'expliquait tantôt M. Kennett, du fait que nous avons des réserves sur des dépôts en monnaie canadienne, et que, à côté, nous ne touchions pas, par les réserves, les dépôts en devises étrangères faits par des citoyens canadiens.

Alors, en étendant le principe, ceci ne veut pas dire que nous croyons que les réserves n'étaient pas aussi élevées. Car, comme vous venez de l'indiquer, il y a justement eu un allègement du montant nécessaire pour les réserves. Mais, une simple extension du principe des réserves s'applique maintenant, dans une proportion de 3 p. 100, aux devises étrangères déposées par les citoyens canadiens.

**Senator Cook:** Is anyone in a position to give us a ballpark figure as to how much this would amount to?

**Senator Connolly:** The chairman said that it would amount to \$12 billion.

**Mr. John F. Lewis, C.A., Adviser to the Committee:** I think the overall figure approaches \$12 billion for all of the banks; this includes various foreign currencies. The amount in U.S. currency approaches \$9 billion.

**Senator Cook:** So it would be three per cent of \$12 billion?

**The Chairman:** The secondary reserve is now five per cent, but you can put up government treasury bills for that and receive some income, whereas on the cash reserves you receive no income by way of interest or anything else.

**Senator Cook:** What is three per cent of \$12 billion?

**Mr. Kennett:** About \$350 million.

**Senator Connolly:** That is all reserves?

**Mr. Kennett:** That is on the \$12 billion.

**Senator Connolly:** So it is a considerable amount of money.

**The Chairman:** We are overlooking the fact that the reduction provided in this bill for the cash reserves is being phased in over three-and-a-half years. If you assume the natural growth of deposits, the increased growth is going to keep the accumulation of these reserves in the Bank of Canada at least at the level where it is now. That estimate was made before us.

**Senator Connolly:** The rates are higher now, and they are going to be phased out gradually.

**The Chairman:** The total deposits will be increasing.

[Traduction]

fois pour les réserves en espèces et les réserves étrangères, au moment même où le gouvernement reconnaît que les réserves exigées aux termes de l'actuelle Loi sur les banques sont trop élevées? Ce Bill C-6 réduit de 12 à 10 p. 100 la réserve obligatoire relative aux dépôts à terme, et de 4 à 3 p. 100 la réserve en ce qui concerne les dépôts à avis. Il prescrit aussi 2 p. 100 pour les 500 premiers millions de dépôts à avis.

**Hon. Mr. Bussières:** I see, Mr. Chairman, if I may, that what was at issue here is not the actual level of the reserves, but the very principle involved. As Mr. Kennett has just explained, the fact is that we do have reserves in respect of deposits in Canadian funds while the suggestion is that we should not touch deposits made by Canadian citizens in foreign currency.

Extending the principle, then, this does not mean that we felt that reserves were not high enough. As you have just indicated there has been a reduction in the amounts used for reserves. But through a simple extension of the principle of the reserve itself this is now applied, in a proportion of 3 per cent, to those deposits made by Canadian citizens in foreign currency.

**Le sénateur Cook:** quelqu'un peut-il nous donner un chiffre approximatif en ce qui concerne le montant en cause?

**Le sénateur Connolly:** Le président nous parlait de douze milliards.

**M. John F. Lewis, C.A., conseiller auprès du comité:** J'ai l'impression qu'au total c'est douze milliards millions environ pour toutes les banques, en devises étrangères de toutes sortes. Pour les devises américaines le chiffre est voisin de neuf milliards.

**Le sénateur Cook:** Donc, 3 p. 100 de douze milliards?

**Le président:** La réserve secondaire est actuellement de 5 p. 100, mais on peut la conserver en partie sous forme de titres du gouvernement et en tirer un certain rapport, alors que pour ce qui est des réserves en espèces on n'en tire aucune espèce de revenu, ni sous forme d'intérêt, ni autrement.

**Le sénateur Cook:** Qu'est-ce que 3 p. 100 de douze milliards?

**M. Kennett:** Environ 350 millions.

**Le sénateur Connolly:** Rien qu'en réserves?

**M. Kennett:** Pour les douze milliards.

**Le sénateur Connolly:** C'est une somme considérable.

**Le président:** Nous oublions que la réduction dont il est question dans le projet de loi va être introduite graduellement. Les nouveaux chiffres relatifs à la réserve ne seront valables qu'au bout de trois ans et demi. Si on suppose une croissance normale des dépôts celle-ci va maintenir l'accumulation des réserves à la Banque du Canada au moins au niveau où elle se trouve actuellement. On a fait ce calcul devant nous.

**Le sénateur Connolly:** Les taux sont plus élevés maintenant et on va y renoncer petit à petit.

**Le président:** Le total des dépôts va augmenter.

[Text]

**Mr. Kennett:** It is hard to know what the motive is for the \$12 billion currently being held in foreign currencies. The fact is, not all that many years ago that figure was more like \$6 billion or \$7 billion dollars. I suppose the question is how much of it is speculation? It has been speculation, to some degree, against the Canadian dollar. How much of it will people now be prepared to switch back when there is no reserve incentive to hold U.S. dollars? How much of it is held by professionals who require foreign currencies for their business and who will, as professional investors and knowledgeable people, seek the best possible rate of return on those funds and be prepared to see them placed abroad to get that best possible rate of return?

I might add that this problem is characteristic of reserve systems in most other countries. While it has that effect, I imagine the incentive to establish this kind of situation is the same so as not to put disadvantages in the way of people who decide to hold their savings in the local currency.

**The Chairman:** The effect of it is twofold. Supposing you assume that all these deposits in foreign currencies are held by speculators, what difference does that make? They make more money on it employing it outside of Canada. If they employ it in Canada, they are still subject to tax, and they would be more so if they were doing this business in Canada, is that not right?

**Mr. Kennett:** That is correct, sir. In making that comment, I was concerned about trying to understand why the amount rose rapidly from \$7 billion to \$12 billion, which is a very large figure. I think the speculative reason has pretty much disappeared from the system, whereas the reserve reason continues until this legislation is passed, assuming it is passed in its present form.

**Senator Cook:** In any event, it would not interfere with speculation—it will only change the custodian of the money.

**Mr. Kennett:** Or the location of the money; it may be the same custodian.

**Senator Buckwold:** Are you worried about the strain on the Canadian dollar or money moving out in fairly large quantities?

**Mr. Kennett:** No, it is already in foreign currencies, so that would have no effect.

**Senator Buckwold:** Do you feel it may be a reverse?

**Mr. Kennett:** It might induce some small reverse.

**Senator Buckwold:** Would the Canadian Wheat Board be a major holder of foreign currencies?

**Mr. Kennett:** It would not surprise me, but I do not know.

**Senator Buckwold:** As one of the major exporters and largest borrowers, I suppose, at times, could that have a detrimental effect on returns to western farmers as a result of extra financing costs?

[Traduction]

**M. Kennett:** On comprend mal ce qui pousse les déposants à conserver ces douze milliards en devises étrangères. Le fait est qu'il y a quelques années on était plus près de six ou sept milliards. La question est de savoir quelle partie de cette somme coorespond à une activité spéculative. S'il y a eu spéculation c'est que, jusqu'à un certain point, on a spéculé contre le dollar canadien. Jusqu'à quel point va-t-on être disposé à revenir aux devises canadiennes lorsque rien, en ce qui concerne les réserves, n'encouragera qui que ce soit à conserver des dollars américains? Quelles parties de ce montant appartiennent à des professionnels qui ont besoin de devises étrangères pour leurs affaires et qui, en investisseurs professionnels, connaissant leur métier, iront chercher le meilleur rapport possible pour ces fonds et seront disposés à les placer à l'étranger pour y arriver?

Je pourrais ajouter que c'est là un problème caractéristique des systèmes de réserve dans la plupart des pays. Sans doute y observe-t-on les mêmes effets, mais j'imagine que la raison d'être du système c'est la même qu'en ce qui nous concerne. Il s'agit de ne pas décourager les gens qui tiennent à conserver leurs économies en devises nationales.

**Le président:** L'effet est double. Imaginons que tous ces dépôts en devises étrangères soient entre les mains de spéculateurs, qu'est-ce que cela peut faire? Ils en tirent gagnent plus d'avantage en les utilisant en dehors du Canada. S'ils les utilisent au Canada, ils sont toujours assujettis à l'impôt, et le seraient encore plus s'ils faisaient des affaires de ce genre au Canada. N'est-ce pas exact?

**M. Kennett:** C'est exact, monsieur. Si j'ai parlé comme je l'ai fait c'est que je me demandais comment on pouvait expliquer cette hausse rapide de sept milliards à douze milliards, ce qui est un chiffre considérable. J'ai l'impression que le côté spéculation a plus ou moins disparu, alors que le motif réserve continue de jouer jusqu'à l'adoption de la mesure, en supposant qu'elle soit adoptée sous la forme actuelle.

**Le sénateur Cook:** Quoi qu'il en soit cela ne toucherait pas à la spéculation. Tout ce qui changerait c'est le gardien de l'argent.

**M. Kennett:** Ou le lieu; le gardien resterait peut-être le même.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce que les pressions qui s'exercent sur le dollar canadiens ou une assez forte émigration d'argent à l'étranger vous préoccupent?

**M. Kennett:** Non; il s'agit déjà de devises étrangères; il n'y aurait pas d'effet.

**Le sénateur Buckwold:** Pouvez-vous imaginer un phénomène inverse?

**M. Kennett:** Peut-être un faible renversement.

**Le sénateur Buckwold:** La Commission canadienne du blé aurait-elle beaucoup de devises étrangères?

**M. Kennett:** Cela ne m'étonnerait pas, mais je n'en sais rien.

**Le sénateur Buckwold:** C'est l'un de nos grands exportateurs et sans doute, j'imagine, à l'occasion, un très grand emprunteur. Est-ce que ceci pourrait avoir un effet fâcheux sur le



[Text]

**Mr. Kennett:** Certainly my understanding is that a lot of the international wheat trade is denominated in U.S. dollars. As to how the payments are made and what the Wheat Board borrows from the banks, I cannot say. My impression, and I could be wrong, is that they borrow Canadian dollars in Canadian banks.

**The Chairman:** There are quite a number of government agencies that deal in foreign currencies.

**Mr. Kennett:** Quite so.

**The Chairman:** They include PetroCan, Canada Development Corporation and others who borrow in this field, I suppose. The chartered banks are saying, "Why don't you leave the situation where we can get some of this business?"

**Senator Connolly:** Is the purpose of this reserve requirement for the protection of the depositor primarily?

**Mr. Kennett:** No, that was not the primary purpose. As the minister has explained, and as I have mentioned, the primary purpose was really a principle that if you are a Canadian in Canada placing funds with a Canadian bank, the reserve regime should apply evenly, regardless of currency. It is non-discriminatory.

**Senator Connolly:** I realize that, but what is the purpose behind the reserve regime? Is it security for the depositor; is it to protect the depositor; or is it for monetary policy purposes?

**The Chairman:** We had evidence on that from both Mr. Bouey and Mr. Kennett.

**Senator Connolly:** Mr. Kennett may be able to refresh my mind, because, frankly, I have forgotten the evidence.

**The Chairman:** The evidence from Mr. Bouey, the Governor of the Bank of Canada, was that these cash reserves were not needed because of liquidity or monetary policy.

**Senator Connolly:** I think he said in respect of the level with which they are maintained, did he not?

**The Chairman:** That is right.

**Senator Connolly:** I am talking about the basic thing. Why is the regime in place? Is it primarily for protection of the depositor, or is it for monetary policy purposes?

**The Chairman:** The minister in his statement on May 1 said:

I support these changes—  
He was talking about these reserves.

—because the current level of reserves is not necessary for the effective implementation of monetary policy.

**Senator Connolly:** That is the level. I am not talking about the level; I am talking about the concept, the regime, or the system of reserves.

[Traduction]

revenu du cultivateur de l'Ouest du fait du renchérissement des frais de financement?

**M. Kennett:** Il est incontestable que les cours mondiaux du blé sont très largement exprimés en dollars américains. Quant à savoir comment les paiements se font et ce que la Commission du blé emprunte à la banque, je n'en sais rien. Mon impression—mais je puis me tromper—c'est qu'elle emprunte en dollars de banques canadiennes.

**Le président:** Il y a pas mal d'institutions du gouvernement qui traitent en dollars canadiens.

**M. Kennett:** Certainement.

**Le président:** Y compris PetroCan, la Corporation canadienne de développement et d'autres qui empruntent ainsi, je pense. Les banques à charte se demandent pourquoi on ne laisse pas la situation en l'état, de façon qu'elles puissent avoir leur part de ces opérations.

**Le sénateur Connolly:** S'agit-il, en ce qui concerne cette réserve obligatoire de protéger avant tout le déposant?

**M. Kennett:** Ce n'était pas là à l'origine le but recherché. Comme le ministre l'a dit, et moi après lui, le but essentiel était d'assurer le respect du principe selon lequel si on est Canadien, au Canada, et qu'on place son argent dans une banque canadienne, la prescription relative à la réserve s'appliquerait dans tous les cas, peu importe les devises en cause. On entend traiter tout le monde de la même façon.

**Le sénateur Connolly:** Je comprends cela, mais quel est le principe même de la réserve? Entend-on protéger le déposant, lui assurer une garantie ou s'agit-il plutôt d'une disposition d'ordre monétaire?

**Le président:** Nous avons entendu à ce sujet M. Bouey et M. Kennett.

**Le sénateur Connolly:** Peut-être M. Kennett pourrait-il me rafraîchir la mémoire car, entre vous et moi, j'ai oublié ce qu'on nous a dit.

**Le président:** M. Bouey, le gouverneur de la Banque du Canada nous a dit que ces réserves étaient inutiles du fait de la liquidité ou de la politique monétaire . . .

**Le sénateur Connolly:** J'avais l'impression qu'il parlait du niveau, n'est-ce pas?

**Le président:** C'est bien cela.

**Le sénateur Connolly:** Je me demande pourquoi ce régime existe. Est-il destiné à protéger le déposant ou bien s'agit-il d'un objectif monétaire?

**Le président:** Dans sa déclaration du 1<sup>er</sup> mai le ministre disait

Je suis favorable à ces changements . . .

Il parlait de ces réserves . . .

. . . parce que le niveau actuel est inutile à l'application effective de la politique monétaire.

**Le sénateur Connolly:** Mais il s'agit là du niveau. Ce n'est pas de cela que je parle, je parle du concept, du régime même, du système.



[Text]

**Senator Cook:** It goes to the liquidity.

**Senator Connolly:** That is what I am asking. We have Mr. Kennett here, and he could tell us.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, the matter was discussed—it is a complicated one—in some degree as long ago as the white paper; but I cannot fault the honourable senator for forgetting what was in the white paper, it was so long ago.

It is the view of the Bank of Canada that some level of reserves is helpful in the management of the monetary system, for monetary control purposes. Precisely what that level is is a good question, but they believe that some level of reserves is important for that purpose. Because the reserve requirement only needs to be achieved over several days, the reserve balance can be used to help meet a deficit on any particular day in the clearing system. So, for cheque clearing purposes there is some need for reserve, and the current reserve system provides flexibility to meet that requirement.

The reserve requirement also provides some assurance to participants in the clearing system, that the cheques which they have cleared and which are drawn on member institutions will be paid. So in the current banking system there is that security. It really is not much use for liquidity purposes because it is an obligatory reserve, it is a requirement by the law. At the same time, it certainly does set aside a pool of funds which, in the case of default or bankruptcy of a bank, could be used to repay the deposits.

**Senator Connolly:** That is the point.

**Mr. Kennett:** There is no doubt about that; it certainly has that effect. I suppose some people could argue—it is not one that I would necessarily support—that in some degree it is a tax on the banks for permission to use the title "bank." There is a long history here, and it is complicated.

**Senator Cook:** It is of assistance in the Bank of Canada's profits.

**Mr. Kennett:** Yes; very much so.

**Senator Buckwold:** It is really a way for the Government of Canada to have utilization of the many billions of dollars at no interest.

**The Chairman:** Mr. Kennett, when you were before us in November, 1978—Is that going back too far? I think you can trust me to read it—you said:

Mr. Chairman, the fact that you have put before the committee, as one might expect, are correct. It was done in eight months the last time, . . .

We were talking about the phasing in. When the reserve rates were lowered in 1967 they were phased in, but they were phased in in eight and a half months. This time, of course, the bill originally proposed four and a half years. I do not know whether it was the fact that we complained so much, but, anyway, they reduced it to three and a half years. You said:

The thing that is not the same is the fiscal requirements of the federal government, and the phasing in period was felt to be desirable, if not necessary, because of the very heavy

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Il s'agit de liquidité.

**Le sénateur Connolly:** Voilà ma question. Nous avons avec nous M. Kennett; il pourrait nous le dire.

**M. Kennett:** La question a été discutée dès le moment de la rédaction du Livre blanc; il y a un certain temps. C'est une affaire compliquée et je ne saurais reprocher au sénateur d'avoir oublié le contenu du Livre blanc. Cela remonte loin.

La Banque du Canada avait jugé qu'il faut assurer des réserves à un certain niveau, que cela est utile en ce qui concerne la gestion du système monétaire, du contrôle de la monnaie. Quant à savoir à quel niveau il faut s'arrêter, c'est une bonne question, mais la Banque estime qu'il faut certaines réserves, aux fins qu'elle poursuit. Or parce qu'on n'a qu'à arriver à un certain niveau au bout de quelques jours, le solde peut servir à couvrir un déficit qui peut survenir, tel ou tel jour, au chapitre du clearing. En somme, en ce qui concerne le clearing des chèques, la réserve s'impose jusqu'à un certain point; le régime actuel assurant une certaine souplesse à cet égard.

Cette prescription fournit aussi certaines garanties à ceux qui participent au clearing; elle garantit que les chèques qui font l'objet de cette opération, tirés sur des institutions membres, seront effectivement honorés. Le système bancaire actuel assure cette sécurité. Cela ne vaut pas grand chose en ce qui concerne la liquidité puisqu'il s'agit d'une couverture obligatoire, exigée par la loi. En même temps elle constitue incontestablement une source de fonds qui, en cas de défaut ou de faillite de la banque, pourrait servir à rembourser le dépôt.

**Le sénateur Connolly:** Voilà la point.

**M. Kennett:** Il n'est pas douteux qu'on atteint ainsi le résultat escompté. J'imagine qu'on pourrait prétendre—mais je ne suis pas nécessairement de ceux-là—que cela constitue en quelque sorte un impôt exigé de la banque en contre partie du droit pour elle de s'appeler «banque». C'est une longue histoire, bien compliquée.

**Le sénateur Cook:** Cela aide un peu la banque du Canada à réaliser des bénéfices.

**M. Kennett:** Oui, dans une très large mesure.

**Le sénateur Buckwold:** C'est vraiment une façon pour le gouvernement canadien de bénéficier de plusieurs milliards de dollars sans payer d'intérêt.

**Le président:** Monsieur Kennett, vous étiez avec nous en novembre 1978. C'est peut-être un peu loin. Je pense que vous pouvez me faire confiance si je vous cite. Vous disiez:

Monsieur le président vous avez correctement exposé les faits au Comité, cela va de soi. La dernière fois cela a mis huit mois . . .

Nous parlions alors de l'introduction progressive. En 1967, lorsqu'on a abaissé le niveau obligatoire des réserves, l'introduction a été progressive, sur huit mois et demi. Cette fois, cependant, dans sa forme primitive, la loi parlait de quatre ans et demi. Je ne sais pas si cela tient à ce que nous avons tellement protesté, mais quoi qu'il en soit, on a ramené cela à trois ans et demi. Vous disiez:

Ce qui a changé ce sont les exigences fiscales du gouvernement fédéral; une introduction progressive paraissait, sinon indispensable, du moins désirable, à cause de l'énor-

[Text]

debt management, or cash management, program that the government has this year, and which it is expected to have next year, and because of the anticipation that it will take some time to phase out those heavy borrowing requirements.

Mr. Bouey, in effect, said the same thing when he was before us, I believe, in January of 1979.

So, whatever the need, whether it is because in the banking system they have always had reserves, whether it is a custom of the trade or business, perhaps that is as good an argument as any—so you don't disturb the people. They expect reserves, and so you have reserves. But when you start measuring what they shall be and how extensive they are, when you say the reserves are too high and, "We are cutting them down, but we cannot give you all the money right away because," as Mr. Bouey said, "we need it to buy offerings of government bonds," he agreed that when they get the income on those government bonds they pay it into Consolidated Revenue Fund. So this is a source of money, and I assume it is also a source of protection for those who deal with the bank, because that would involve the Bank of Canada and also the Government of Canada.

Once you put all of those things on the table and then look at it, it takes a strong will to say, "Yes, a reserve of this kind, with the limitations that are in it, and the penalties that are provided, is justified." Our consensus might well be that it is not.

Are there any further questions? I forgot to mention earlier that if we do not leave this room at 4.30, we may be forced out, because there is another committee meeting here at that time. Perhaps this is a good time to point out to the minister that we have a shortage of committee room space. I suppose one answer would be "Who hasn't?" That is the situation. We could start the discussion on term deposits, which I mentioned as being point number two, and take it as far as we can until, say, 4.25 p.m. and then adjourn. I understand, Mr. Minister, that you will be available tomorrow afternoon.

**Hon. Mr. Bussières:** Yes.

**The Chairman:** At 3 o'clock?

**Hon. Mr. Bussières:** Yes.

**Senator Connolly:** Can we deal with that second point of yours, Mr. Chairman? Are we going to deal with another point before we leave?

**Senator Molson:** Term deposits?

**The Chairman:** I thought we might start one.

**Senator Molson:** Yes. That will be fine.

**Senator Buckwold:** I wonder if Mr. Kennett, before we change the subject, might have one of his officials find out if

[Traduction]

mit  des frais de service de la dette—ou des espèces—auxquels le gouvernement doit faire face cette année et auxquels il aura sans doute à faire face l'an prochain. Cela tient aussi   ce que l'on juge qu'il faudra un certain temps pour se débarasser peu à peu de ces énormes besoins de recours à l'emprunt.

M. Bouey nous a répété la même chose, en substance, lorsqu'il est venu ici en janvier 1979, je pense.

Bref, et quels que soient les besoins, qu'il s'agisse du fait qu'il y a toujours eu des réserves dans le système bancaire, qu'il s'agisse d'un usage de ce genre d'affaire—c'est peut-être une explication qui en vaut bien une autre—il ne faut déranger personne. On s'attend à ce qu'il y ait des réserves; *ergo* il y a des réserves. Mais lorsqu'on commence à les mesurer, à se demander jusqu'où elles vont, lorsqu'on se plaint de ce qu'elles soient fixées trop haut, lorsqu'on dit: «Nous les diminuons, mais nous ne pouvons pas vous donner tout l'argent tout de suite» ou, comme le disait M. Bouey: «On en a besoin pour acheter les obligations du gouvernement», il a convenu que lorsqu'on tire un revenu de ces obligations de l'état on les reverse dans le Fonds du revenu consolidé. Il s'agit donc d'une source de fonds, et aussi, j'imagine, d'une espèce de protection pour ceux qui traitent avec la banque dans la mesure ou cela met en cause et la Banque du Canada et le gouvernement canadien.

Une fois tout cela bien compris, bien examiné, il faut une certaine force de caractère pour affirmer: «Oui, une réserve de ce genre, avec les limites prescrites et les sanctions prévues est nécessaire.» Nous pourrions bien conclure de notre côté qu'elle ne l'est pas.

Y a-t-il d'autres questions? J'ai oublié de dire plus tôt que si nous ne quittons pas cette salle à 16 h 30 nous serons sans doute expulsés, car une autre séance de Comité est prévue après la nôtre. Peut-être serait-il bon de signaler au ministre que nous allons manquer d'espace pour nos séances de Comités. On pourra bien me dire que tout le monde en est là. Mais, en tout cas, voilà la situation. Nous pourrions commencer la discussion sur les dépôts à terme—je disais tout à l'heure que c'était le deuxième article de notre ordre du jour—et poursuivre cette discussion jusqu'à mettons, 16 h 25. Puis nous pourrions lever la séance. Si j'ai bien compris, monsieur le ministre, vous pourrez être des nôtres demain après-midi?

**L'honorable M. Bussières:** Oui.

**Le président:** A quinze heures?

**L'honorable M. Bussières:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Pourrions-nous traiter le deuxième point que vous avez soulevé, monsieur le président; allons-nous aborder un autre point avant de terminer.

**Le sénateur Molson:** Les dépôts à terme?

**Le président:** J'avais l'impression que nous pourrions commencer.

**Le sénateur Molson:** Ce sera parfait.

**Le sénateur Buckwold:** Je me demande si M. Kennett—avant de changer de sujet—ne pourrait pas demander à un de



[Text]

there would be any impact on the Wheat Board as a result of this proposal. Perhaps that could come in due course.

**Mr. Kennett:** Yes, certainly.

**Senator Molson:** Term deposits?

**The Chairman:** Term deposits, yes.

Senator Molson, you seem to be keen for this. Did you want to add something?

**Senator Molson:** I would like once more to ask what the underlying considerations are that bring this about, Mr. Chairman. I am, I think like you, puzzled by the developments that have occurred in the last couple of months in this act that we have had, in one form or another, before us for so long now, and I would like to know, on this term deposit reserve question, what has happened and what the underlying background is.

**The Chairman:** I take it you are basing your question on the fact that the white paper, which was issued in 1975 or 1976, expressing the views of the government of that time, contained a view that persisted right through Bill C-57, C-15, C-14 and C-6. It is only in the last few months that there has been a complete reversal, and we are anxious to know why.

**Senator Cook:** Perhaps they listened to me!

**Senator Connolly:** Could we put it into focus by making one brief statement? What we are talking about is subsection 8 of section 208, and we are talking about the fact that in the last print of Bill C-6 there was a paragraph (d) which dealt with Canadian currency deposits maturing one year or more after the deposit. That paragraph has now been deleted from section 208(8). Now that we have got the text perhaps we can carry on.

**L'honorable M. Bussières:** Si vous me le permettez, monsieur le président, j'ai indiqué dans les notes préliminaires dans quel contexte cette modification avait été apportée dans les récentes discussions en comité de la Chambre. Vous aviez, vous aussi, à plusieurs reprises, entendu les témoignages des sociétés de fiducie. J'ai discuté également de cette question avec ces représentants et avec les membres du comité de la Chambre. L'argument que j'ai souvent présenté, et que le gouvernement présentait était qu'il est bien évident, pour toutes sortes de raisons, que les sociétés fiduciaires, dans le contexte général de l'évolution de la conjoncture actuelle, sont placées dans la même situation que celle des diverses institutions financières.

Nous avons indiqué également que nous étions à préparer une nouvelle législation qui placerait ces sociétés fiduciaires, et les sociétés de prêts, avec beaucoup de latitude, dans ce nouvel environnement concurrentiel rencontré par les institutions financières. L'argument qu'on me retournait était que, oui, mais, en attendant, les sociétés fiduciaires nous, nous perdons du terrain, et notre vulnérabilité, ou la fragilité de notre position dans ce nouvel environnement est encore plus grande. C'est alors que nous avons accepté de soustraire temporairement ce sous-paragraphe de l'article 208, d, et de l'introduire

[Traduction]

ses fonctionnaires si cette proposition risque d'avoir un certain effet sur la Commission du blé? Peut-être pourrions-nous y revenir en temps utile.

**M. Kennett:** Oui, certainement.

**Le sénateur Molson:** Dépôts à terme?

**Le président:** Dépôts à terme, oui.

Sénateur Molson, cela semble beaucoup vous intéresser. Auriez-vous quelque chose à ajouter?

**Le sénateur Molson:** J'aimerais une fois de plus m'enquérir du principe à la base de tout cela; qu'est-ce qui explique cette proposition, monsieur le président. J'ai été—comme vous sans doute—intrigué par ce que l'on a fait depuis deux mois de ce projet de loi dont nous avons été saisis depuis longtemps, sous une forme ou sous une autre. J'aimerais qu'on me dise, en ce qui concerne cette réserve exigée au titre des dépôts à terme, ce qui a bien pu se passer; quels sont les tenants et aboutissants de cette affaire?

**Le président:** Je pense que vous fondez votre question sur le fait que le Livre blanc, qui est de 1975 ou 1976, exprimait ce qui était alors le sentiment du gouvernement, sentiment qui a persisté au travers des Bills C-57, 15, 14 et 6. Ce n'est que depuis quelques mois qu'on assiste à un renversement complet. Nous tenons beaucoup à ce qu'on nous l'explique.

**Le sénateur Cook:** Peut-être m'a-t-on écouté!

**Le sénateur Connolly:** Pourrait-on éclairer la question par une courte déclaration? Ce dont il s'agit ici c'est l'alinéa 8 de l'article 208. En somme dans le dernier état du Bill C-6 on trouvait un alinéa d) où il s'agissait des dépôts en devises canadiennes qui arrivaient à échéance un an ou plus après leur dépôt. Or ce passage a disparu de l'article 208(8). Maintenant que nous avons le texte peut-être pourrions-nous poursuivre.

**Hon. Mr. Bussières:** If I may, Mr. Chairman... I had indicated in my preliminary notes the context in which this amendment had been made in the Committee of the House, a short time ago. You also have received evidence, on several occasions, from trust companies. I have also discussed the matters with the representatives of these companies as well as with the members of the Committee of the House. The argument I had made more than once, and which expressed the government's view of the matter, was that it is quite obvious, for any number of reasons, that within the general context of the development of the economy, trust companies find themselves in the same position as various other financial institutions.

We have also indicated that we were in the process of preparing new legislation which would place these corporations, and loan companies as well, within this new competitive environment, with a good deal of latitude, that is within an environment common to all financial institutions. The argument that I got in reply was this: "Yes, but meanwhile we, the trust companies, are losing ground; our vulnerability, the weakness of our position in this new environment is increasing." It is on those grounds that we agreed to the temporary removal of this sub-paragraph from section 208(d), and to



[Text]

de nouveau . . . lorsque nous étudierons la législation visant les sociétés de fiducie et des sociétés de prêts.

Alors, ce n'est pas renoncer au principe. Ce n'est pas renoncer au bien-fondé du principe. C'est simplement établir que, si un groupe d'institutions financières sont préoccupées par leur marge de manœuvre, dans ce nouvel environnement, nous sommes prêts à rencontrer cette préoccupation, mais, jusqu'aux limites de la nouvelle marge de manœuvre, et les nouvelles facilités que ces institutions financières auront de s'adapter à ce nouvel environnement, ou à cette nouvelle conjoncture qui leur sera donnée par une nouvelle législation de telle sorte que, et j'espère que ce sera très bientôt, que cette nouvelle législation sera déposée,—nous aurons, de façon concurrente, un amendement qui sera inséré, je l'espère, dans la nouvelle loi des banques pour ramener cette disposition de l'article 208, paragraphe 8, sous alinéa D, de l'actuel projet de loi C-6, qui n'apparaît pas maintenant, parce que c'est le projet de loi qui fait l'objet de la discussion à l'étape du rapport à la Chambre des communes.

**The Chairman:** Mr. Minister, what you are telling us now is what you see in the future in connection with this section, I take it. Is that what you are telling us?

**Hon. Mr. Bussièrès:** I am sorry.

**The Chairman:** You have been discussing this section, and I gathered that you said that it was a sort of holding section until you got to a later stage, where you had a new Trust Companies Act, et cetera. Where does it say that anywhere in the bill?

**L'honorable M. Bussièrès:** Ce n'est pas indiqué dans la législation. Maintenant, monsieur le président, je l'ai indiqué lorsque nous avons étudié cette section au comité permanent. J'ai l'occasion, vous me fournissez l'occasion, de réaffirmer cette position du gouvernement en témoignant devant vous aujourd'hui. Je pense que l'étape du rapport, comme celle de la troisième lecture, nous fournira l'occasion de le faire.

**The Chairman:** But there was a purpose in my question, and the purpose was, we are looking at a bill, and rights and liabilities and obligations are all stipulated in that bill. This one imposes a competitive disadvantage on the banks as against what has been the view of the government through the white paper and a succession of bills—at least four of them. This suddenly develops with the effect of legislating a competitive disadvantage. Now, I do not think you can call it anything else, not even if I take the facts as you stated them. By legislation it is a competitive disadvantage.

**Senator Cook:** Which already exists.

**The Chairman:** Yes.

**L'honorable M. Bussièrès:** Monsieur le président, vous me permettrez de trouver votre langage vigoureux. Comme un membre du comité vient de le souligner, la situation existe actuellement. En fait, en soustrayant 208-8-D, nous n'avons fait que maintenir le statu quo. Nous le faisons, comme je vous le disais, en ayant comme toile de fond la discussion au sujet

[Traduction]

reintroduire it at some future time, when we will be looking at legislation in respect of loan companies or trust companies.

This is by no means a departure from the original principle, nor any admission on our part that the principle is not soundly based. It is simply a recognition of the fact that if there is any group of financial institutions anxious about their freedom of movement within this new environment, we are ready to meet their concern, but only within the limits of this new freedom of operation. The new facilities which will be provided to these financial institutions to adapt to this new environment, or to this new situation, will be provided by some new legislation. I hope this will not be too long delayed and that will be able to bring in these new provisions in the near future. When this is done we will have a concurrent amendment which, I should hope, will be inserted into the new Bank Act. In this way we will once again reestablish section 208, paragraph 8, subparagraph (d) of Bill C-6 now before us, in its originally intended form. If it does not appear here at this time it is because the bill has reached the report stage in the House of Commons.

**Le président:** Monsieur le ministre vous nous parlez maintenant de ce que vous pensez que sera le sort du projet de loi?

**L'honorable M. Bussièrès:** Pardon?

**Le président:** Nous avons parlé de cette question. J'ai cru comprendre que c'était une espèce de disposition provisoire et que quand on serait un peu plus avancé et que l'on aurait fait adopter une nouvelle Loi sur les sociétés de fiducie, etc. . . Mais où est-il question de tout Cela dans ce projet de loi-ci?

**Hon. Mr. Bussièrès:** It is not indicated in the legislation. But, Mr. Chairman, I had indicated as much when we were dealing with this section in the standing committee. You have just provided me with an opportunity of restating the government's intention by appearing before you today. I feel that we will have a further opportunity of doing so at the report stage, and again on third reading.

**Le président:** Mais je me proposais un but précis en posant ma question. Voici de quoi il s'agit. Nous sommes en train d'examiner le projet de loi; les droits et les obligations y figurent toutes. Cette prescription crée une situation concurrentielle désavantageuse aux banques, malgré ce qu'a pu prétendre le gouvernement, par le Livre blanc et par toute une série de projets de loi—au moins quatre. Voilà ce qui surgit brusquement lorsqu'on s'occupe de légiférer en matière de désavantage concurrentiel. Je ne pense pas qu'on puisse l'appeler autrement, même si je veux bien que les faits soient tels que vous les avez exposés. La loi crée un avantage du point de vue de la concurrence.

**Le sénateur Cook:** Qui existe déjà.

**Le président:** Oui.

**Hon. Mr. Bussièrès:** If I may say so, Mr. Chairman, I find your language a little strong. As one member of the Committee has just pointed out we are now faced with a particular situation. By removing d) from section 208 (8) we have simply maintained the status quo. We have done so, as I have indicated, against the background of the discussion we have

## [Text]

des sociétés fiduciaires et des sociétés de prêts, et une législation permettant d'ajuster la situation compétitive des institutions financières dans une conjoncture et un environnement particuliers que nous connaissons. Alors, c'est dans cet esprit, si nous en faisons un examen, que le livre blanc a été publié, des trois législations étudiées depuis, en y incluant le Livre blanc. Ce n'est pas la seule modification que nous pourrions rencontrer, car, même à la suite des recommandations importantes faites par votre comité, et les recommandations également importantes présentées par le comité permanent de la Chambre, chacune de ces rédactions reprenait certaines modifications.

Comme je l'ai indiqué, la suspension temporaire de cette disposition est faite dans un contexte, et dans des circonstances particulières, car c'est un engagement du gouvernement à reprendre cette disposition lorsque nous étudierons la nouvelle législation.

**The Chairman:** Mr. Minister, I am sorry but you felt that the chairman was being too emphatic in presenting his viewpoint. You do pretty well at that yourself, so it's even Stephen.

**Senator Connolly:** I want to ask the minister, Mr. Chairman, about this. We had some evidence here just the other day from the Continental Bank of Canada, which is a new bank, and we were told then that the elimination of clause 208(8)(d) would allow U.S. subsidiaries of foreign banks—none of which is required to maintain reserves—to get into the lending of monies for terms of a year or more without the reserve requirement. That is one factor that we were told the other day could discriminate against Canadian institutions that are in this business.

The other thing that they told us was that this was going to work to the disadvantage of the smaller Canadian banks like the National Bank, the former Banque Canadienne Nationale, the Banque Provinciale, the Mercantile Bank of Canada and the regional banks like the Bank of British Columbia and the Northland Bank and maybe the Canadian Commercial and Industrial Bank.

Now, it may very well be that these smaller banks are going to be at a disadvantage because, as I understand the evidence that we had here the other day, they are in the longer term business and they are not active in the customer deposit end of the banking business as much as the bigger banks, so apparently the impact, according to that evidence, is going to be a good deal more harmful to the small banks. Perhaps the minister would have something to say about this.

**L'honorable M. Bussières:** Monsieur le président, si vous me le permettez, pour ce qui a trait tout d'abord, au premier aspect de vos remarques, vous savez que les lignes qui sous-tendent cette législation visent à faciliter l'entrée dans le système bancaire canadien d'institutions financières qui sont des filiales de banques étrangères ou d'institutions financières étrangères. Si nous pouvons adopter cette législation, les institutions ou ces filiales d'institutions financières ou bancaires étrangères, deviendront alors des banques, au sens de ce projet de loi. Elles seront ainsi soumises aux dispositions des autres institutions bancaires, de telle sorte que la difficulté qui peut se présenter

## [Traduction]

had concerning the trust or loan companies. This legislation makes it possible to provide for an adjustment of the competitive position of financial institutions under the economic conditions and within the environment with which we are all familiar. It is in this spirit that the White Paper was published—as an examination of it will show—and that the three bills were drafted. Indeed that is not the only amendment to be found here since, following some important recommendations made by your Committee and equally important recommendations suggested by the standing Committee of the House, all successive drafts include a number of changes.

As I have already stated the temporary withdrawal of this provision must be viewed in a certain context, must be looked at according to the particular circumstances of the day. The government has undertaken to review this matter when we are called upon to deal with the new act.

**Le président:** Je regrette que vous puissiez avoir trouvé que le président s'exprimait en termes un peu vifs. De ce point de vue-là vous tenez bien votre partie vous-même, en sorte que nous sommes quittes.

**Le sénateur Connolly:** Voici ce que je voudrais demander au ministre, monsieur le président. La Banque Continentale nous a dit l'autre jour—c'est une nouvelle banque—que la disparition de l'article 208(8)(d) permettrait aux filiales américaines de banques étrangères—dont aucune n'a à assurer de réserves—de pénétrer sur le marché des prêts à échéance d'un an ou plus sans avoir à se préoccuper de cette prescription. Voilà, nous a-t-on dit l'autre jour, qui pourrait constituer un régime d'exception au détriment des institutions canadiennes qui s'occupent de ces questions.

On nous a dit aussi que cela allait nuire aux plus petites banques canadiennes, comme la Banque Nationale du Canada, les anciennes Banque Canadienne Nationale et Provinciale, la Banque Mercantile du Canada ou les banques régionales comme la *Bank of British Columbia*, la *Northland Bank*, voire la Banque Commerciale et Industrielle.

Il n'est pas du tout exclus que ces plus petites banques vont se trouver désavantagées. En effet, si j'ai bien compris ce qu'on nous a dit l'autre jour, elles s'occupent de prêts à plus longue échéance. Elles sont moins présentes que les institutions plus importantes dans le secteur des dépôts des clients. Il est possible que cette disposition nuise beaucoup plus aux plus petites banques. Peut-être le ministre aurait-il quelque chose à dire là-dessus.

**Hon. Mr. Bussières:** Mr. Chairman, if I may be allowed . . . To begin with, with regard to the first part of your observations, I should remind you of the general purpose of this legislation. It is designed to make it easier for foreign financial institutions or institutions which are subsidiaries of foreign banks to enter the Canadian banking market. If this legislation is enacted it will mean that these institutions, *i.e.* foreign banks or subsidiaries of foreign banks of financial institutions will become banks within the meaning of this act. They will be subject to the same restrictions as other banking institutions, so that the difficulty which may arise for subsidi-



[Text]

pour les filiales d'institutions bancaires étrangères sera éliminée, puisque, se prévalant de la facilité d'élargissement.

**Senator Connolly:** If it is incorporated.

**L'honorable M. Bussières:** Bien, évidemment, mais nous le souhaitons ardemment, car un des objets du projet de loi est de faciliter de telles corporations, ou des demandes de lettres patentes de la part d'institutions et de filiales d'institutions étrangères.

**Senator Connolly:** In the meantime, I take it, Mr. Minister, that these subsidiaries of foreign banks have an advantage in that they do not have to provide any reserve requirements.

**L'honorable M. Bussières:** Mais, tout d'abord, c'est la même chose qui existe actuellement. C'est aussi la même chose pour d'autres institutions financières, comme les sociétés de fiducie.

Pour ce qui est du deuxième point, je crois que nous n'avons pas besoin de faire une très longue recherche pour être d'accord sur la plus grande vulnérabilité des institutions bancaires de moins grande envergure. Maintenant, j'aimerais indiquer que c'est déjà une situation dans laquelle elles se trouvent.

Deuxièmement, le retrait de la disposition est une mesure temporaire reliée au dépôt, et suite à l'étude de la législation sur les sociétés fiduciaires. Ceci n'apportera, en fait, je l'espère, qu'un léger délai dans une situation nouvelle, pour revenir à cette disposition.

Je vous avoue, monsieur le président et messieurs les membres du comité, que je crois vraiment que ce sera un bref délai, car j'ai demandé au ministère d'accélérer la préparation de la législation. Je ne veux pas du tout retarder la présentation au Cabinet de ces propositions. Je demanderai au leader du gouvernement à la Chambre quand les dispositions seront approuvées par le Cabinet et quand la rédaction du projet de loi sera terminée, de le présenter afin de permettre au Comité des finances d'en entreprendre l'étude le plus rapidement possible afin, justement, de fournir un nouveau cadre à ces institutions qui en dépendent, et d'inclure cet aspect de l'article 208 dans ce qui, je l'espère, deviendra également une loi à ce moment là.

**Senator Connolly:** Just one more question. In view of the fact—

**The Chairman:** We are running out of time. If you have anything more that you are going to say on this subject, you can start at that point tomorrow. Otherwise, I think the first point—

**Senator Connolly:** Could I have one final question on this last point, Mr. Chairman? I promise I will not take more than half a minute.

We have been told many times that the level of reserves is good enough the way it is, and for this reason the reserves are going to be reduced through this bill, so that these reserves are not required for the purposes of the Bank of Canada, presumably, at that level, nor for the purposes of the banking system in Canada.

[Traduction]

aries of foreign banking institutions will be eliminated in that, benefitting from this liberalization process . . .

**Senator Connolly:** If it is incorporated.

**Hon. Mr. Bussières:** Obviously, and we should very much hope they will be. One of the purposes of the proposed legislation is to facilitate this type of incorporation or, if you will, the request for the issuing of letters patent made by foreign institutions or subsidiaries of such institutions.

**Le sénateur Connolly:** Dans l'intervalle, si j'ai bien compris, monsieur le ministre, ces filiales de banques étrangères bénéficieront d'un avantage en ce sens qu'elles n'ont pas à assurer de réserves?

**Hon. Mr. Bussières:** But that is exactly the case at the present time. The other financial institutions, like trust companies, are exactly in the same position.

With regard to point number two I feel we need no great research to agree that smaller banking institutions are indeed more vulnerable. I would however like to point out that there is nothing new about that.

Point number two: the withdrawal of the provision. I would remind you that this is a temporary measure related to the matter of deposits, brought in following examination of the proposed legislation on trust companies. This will cause no more than a slight delay, I should hope, before we move into a new position.

I must say, Mr. Chairman and members of the Committee, that I do hope that this will only be a slight delay. I have in fact asked the department to expedite the drafting of the legislation. I have no wish to delay the submission of these proposals to Cabinet. When these provisions will have received Cabinet approval and the bill will have been drafted I will ask the leader of the House to have it introduced there. This will make it possible to deal with the matter as quickly as possible so as to provide a new framework for these institutions coming under the act, an act which will include that particular aspect of Bill 208.

**Le sénateur Connolly:** juste une autre question. Vu que . . .

**Le président:** Nous allons manquer de temps. Si vous avez autre chose à dire là-dessus, vous pourriez le faire demain, en recommençant au même point . . .

**Le sénateur Connolly:** Une dernière question sur ce dernier point, monsieur le président. Je vous jure que cela ne prendra que trente secondes.

On nous a assuré plus d'une fois que le niveau actuel des réserves est largement suffisant et que c'est pourquoi il va être abaissé aux termes de ce projet de loi. On peut en conclure que la Banque du Canada n'a guère besoin de ces réserves au niveau où elles sont, dans le cadre opérations du système bancaire canadien.



[Text]

Now, did you try to balance off the advantage of the trust companies, which they say they require, against the disadvantages to these smaller banks, which I mentioned, because it seems to me that if the evidence that we had just last week here is valid—and we have no reason to think that it is not valid—that these smaller banks are going to be hurt as a result of this because they do not take deposits and the foreign—

**The Chairman:** That concludes your half a minute, Senator Connolly. Mr. Minister, you will have an opportunity to answer Senator Connolly's question tomorrow.

**Hon. Mr. Bussièrès:** Thank you.

**The Chairman:** I would suggest that the first item we start with tomorrow afternoon, after the minister answers Senator Connolly's question, should deal with financial leasing.

The committee adjourned.

Ottawa, Wednesday, October 22, 1980

At 3.15 p.m.

**Senator Salter A. Hayden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honorable senators, before we proceed with the subject of financial leasing, there are two things. I want to mention. Senator Connolly had asked a question at the time we were about to adjourn yesterday so there was not enough time for the minister to give an answer. The second point is that on one question that we developed yesterday—and that was on the requirement of reserves, both primary and secondary, for deposit liabilities in foreign currency—a recital in the record of the course that that provision took might make it clear to the members of the committee.

What I wanted to point out was that in Bill C-6, which is the bill we are currently studying the subject matter of, in section 208 (1)(g), at page 226, there is provision for a 3 per cent reserve of a bank's "deposit liabilities as are foreign currency deposits of residents of Canada with branches of the bank in Canada or with offices in Canada of subsidiaries of the bank."

Now then, the next bill, going back in time from Bill C-6, was Bill C-14, and Bill C-14 contained the same provisions as Bill C-6 on this subject, and there is an exception that I will mention afterwards in both both Bill C-6 and C-14. I should give you the page reference in Bill C-14. It is section 204 (1)(g), and you will find it at page 226.

Then we go to Bill C-15, that is the third bill back, and the section is section 204 (1)(g), pages 203 and 204, and there you have a 3 per cent reserve which provided for primary cash reserve of such "of its deposit liabilities as are foreign currency deposit liabilities used to finance domestic transactions." Now, up until the time we reached Bill C-14, this was the governing provision on those reserves. It did not matter who made the foreign currency deposits. It was simply that the foreign currency deposits had to be in a bank in Canada, and it had to be demonstrated that they were used to finance domestic transactions. Once Bill C-14 and then Bill C-6 came in, the

[Traduction]

Avez-vous cherché à comparer les avantages accordés aux sociétés fiduciaires—dont elles ont besoin, à les entendre—aux inconvénients que cela va comporter pour les plus petites banques dont je parlais? Il me semble que si nous en croyons les témoignages entendus ici pas plus tard que la semaine dernière et dont nous n'avons aucune raison de croire qu'ils ne sont pas probants, ces petites banques vont être désavantagées, en ce sens qu'elles n'acceptent pas de dépôts et que les...

**Le président:** Voilà pour vos trente secondes, sénateur Connolly. Monsieur le ministre vous aurez l'occasion de répondre demain à cette question.

**L'honorable M. Bussièrès:** Je vous remercie.

**Le président:** Je vous propose d'aborder en premier lieu, demain après-midi, après que le ministre aura répondu à la question du sénateur Connolly, le crédit-bail.

La séance est levée.

Ottawa, le mercredi 22 octobre 1980

A 15 h 15.

**Le sénateur Salter A. Hayden (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, avant de passer à la question du crédit-bail je voudrais mentionner deux choses. Le sénateur Connolly avait posé une question au moment où nous levions la séance hier, en sorte que le ministre n'avait pas eu le temps de répondre. Le deuxième point a trait à une des questions que nous avons longuement discutée hier. Il s'agissait des réserves, primaires et secondaires, au titre des dépôts en devises étrangères. Il serait peut-être bon de refaire un peu l'historique de cette question pour que les membres du Comité sachent à quoi s'en tenir.

Ce que je voulais dire c'est que dans le Bill C-6—c'est celui dont nous examinons actuellement la matière—article 208(1)(g), page 226, il est prescrit une réserve de trois p. 100 du passif dépôt de la banque, tout comme dans le cas des dépôts faits par les résidents canadiens en devises étrangères dans une succursale de la banque, au Canada, ou dans des bureaux au Canada des filiales de la banque.

Revenons un peu en arrière. Avant le Bill C-6 il y a eu le Bill C-14 qui contenait, sur ce sujet, les mêmes dispositions. Il y a bien une exception, sur laquelle je reviendrai d'ailleurs, tout à la fois dans le C-6 et le C-14. Je pourrais vous indiquer la page du Bill C-14, c'est l'article 204(1)(g), page 226.

Passons maintenant au Bill C-15, c'est l'avant-avant-dernier. L'article en question est le 204(1)(g), pages 203 et 204. Il est question là d'une réserve primaire de 3 p. 100 en ce qui concerne le passif-dépôt constitué par des devises étrangères utilisées pour financer des opérations intérieures. Jusqu'à ce que nous arrivions au Bill C-14 c'est cette disposition qui s'appliquait à ces réserves. Il importait peu qui pratiquait ces dépôts en devises étrangères. C'est simplement qu'il fallait que ces dépôts en devises étrangères se trouvent dans des banques au Canada et qu'il fallait démontrer qu'ils devaient servir au financement d'opérations financières. Une fois présentées les

*[Text]*

matter of the use of those foreign currency deposits disappeared so far as Bills C-6 and C-14 are concerned. No longer is the use made a factor. In use, how far that might extend, I do not know. If a non-resident maintains foreign currency on deposit in Canada for use outside of Canada, the use is not a factor in this most recent legislation. So these are things that I thought I should put in place so the record will be complete.

**Senator Connolly:** So, by and large, what you are telling us is that under section 208(1)(g), all that is dealt with is the situation in which you have a deposit in a Canadian bank owned by a resident of Canada, and that attracts the 3 per cent reserve requirement.

**The Chairman:** I should have added "of Canadian residents".

**Senator Connolly:** While before it was a question of the use to which money was put.

**The Chairman:** That is right. It says that the 3 per cent reserve applies to "such of its deposits"—that is, deposits of the Canadian bank—"as are foreign currency deposit liabilities used to finance domestic transactions." The origin of the deposit would appear to be unimportant.

**Senator Connolly:** It sounds sensible to me, but I would like to hear what you want to hear.

**The Chairman:** There would appear to be a substantial difference in approach.

**Senator Connolly:** I suppose the first provision would be pretty hard to police because you would have to know how it was used after it was used, is that so?

**Mr. W. A. Kennett, Inspector General of Banks, Department of Finance:** Yes, sir. It is rather unusual, in the computation of reserves, to have to take into account what happens on the assets side, but the previous section would have required a computation of the use of these foreign currency deposits in Canada.

**Senator Connolly:** After the event, too?

**Mr. Kennett:** In effect yes.

**Senator Smith:** I wonder if it follows that the amount which would be covered by the 3 per cent mentioned in section 208(1)(g) is necessarily larger than the amount described in the previous sections of the previous bills which you referred to a moment ago.

**Senator Connolly:** The present one would be bigger.

**Mr. Kennett:** I do not have handy the date that demonstrates that. Of course we could try to get it for the committee.

**Senator Connolly:** In answer to Senator Smith, would you say the amount is likely to be larger because of the fact the first provision requires use in Canada to finance an operation in Canada through these foreign exchange deposits?

**Mr. Kennett:** I would suspect that the second one is slightly larger, but I do not have the date here and I am guessing, frankly, sir.

**Senator Smith:** I suppose it would not be very difficult to obtain that.

*[Traduction]*

Bills C-14 et, ultérieurement, C-16, il n'a plus été question de l'utilisation de ces fonds. Je ne sais pas à quoi on a songé exactement. Si un non-résident a, en dépôt, des devises étrangères, au Canada, mais pour utilisation en dehors du Canada, la question de l'utilisation n'intervient plus dans ce dernier texte. Voilà ce que je voulais consigner au compte rendu pour que l'on sache bien à quoi s'en tenir.

**Le sénateur Connolly:** En somme, ce que vous nous dites, c'est qu'aux termes de l'article 208(1)(g), il ne s'agit guère ici que du cas où le dépôt conservé dans une banque canadienne appartient à un résident du Canada, auquel cas la prescription relative à la réserve de 3 p. 100 s'applique.

**Le président:** J'aurais du ajouter «de résidents canadiens».

**Le sénateur Connolly:** Alors qu'avant il était question de l'utilisation de cet argent.

**Le président:** Voilà. On dispose ici que la réserve de 3 p. 100 s'applique «à la partie des dépôts», c'est-à-dire des dépôts faits dans une banque canadienne... qui constituent le passif dépôts en devises étrangères utilisés pour le financement des transactions intérieures. L'origine du dépôt ne semble pas entrer en ligne de compte.

**Le sénateur Connolly:** Cela me semble raisonnable, mais je veux entendre ce que vous voulez entendre vous-même.

**Le président:** Il semble exister une différence essentiel dans le point de départ.

**Le sénateur Connolly:** J'imagine qu'il serait assez difficile de surveiller l'application de la première disposition; on ne connaîtrait guère l'utilisation qu'après le fait, n'est-ce pas?

**M. W. A. Kennett, Inspecteur général des banques, ministère des Finances:** Oui monsieur. Il est assez inhabituel, en calculant des réserves, d'avoir à tenir compte de ce qui se passe du côté de l'actif. Il reste que l'article précédent aurait rendu obligatoire le calcul de l'utilisation de toutes ces devises étrangères déposées au Canada.

**Le sénateur Connolly:** Après le fait, par dessus le marché?

**M. Kennett:** À toutes fins pratiques.

**Le sénateur Smith:** Je me demande s'il s'ensuit que le montant visé par les 3 p. 100 dont il est question à l'article 208 serait nécessairement plus grand que le montant dont il est question aux articles précédents des projets de loi antérieurs dont vous parlez il y a un instant.

**Le sénateur Connolly:** Le montant actuel serait supérieur.

**M. Kennett:** Je ne peux pas vous le démontrer en citant la date; je ne l'ai pas sous la main. Je pourrai évidemment la trouver pour le Comité.

**Le sénateur Connolly:** Pour répondre au sénateur Smith diriez-vous que le montant serait supérieur parce que la première disposition exige que ces fonds soient utilisés au Canada pour financer une opération au Canada?

**M. Kennett:** J'ai l'impression que le deuxième montant est un peu plus grand, mais je n'ai pas la date sous la main. J'en suis réduit aux conjectures, je l'avoue.

**Le sénateur Smith:** Cela ne serait sans doute pas difficile à trouver?



[Text]

**Mr. Kennett:** No, I think we could obtain it.

**Senator Connolly:** I wonder if it means very much, Senator Smith. We are told that the amount involved here at the present time is about \$12 billion, so we are talking about \$350 million to be put as a reserve on that.

**Senator Smith:** Yes, but the reason for my question is to ascertain whether the reserve would have to be larger under the present section 208(1)(g) than it would have been under the older wording, and if it does it obviously requires a greater production of money to be held in reserve.

**Senator Connolly:** Oh, yes.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, may I speak to this question just briefly and provide a little refinement that we could not provide yesterday?

The amount of foreign currency deposits in Canadian banks by Canadians currently is \$11 billion to \$12 billion and has been for a number of months. Now, a chunk of that represents inter-bank deposits, and under the fine print in the reserves definition inter-bank deposits would be exempted from the reserve requirement, so for reserve purposes of 3 per cent level you are not looking at \$12 billion; you are looking at something like \$8 billion, so that does lower the net reserve impact in this instance.

**The Chairman:** We had a statement in evidence. I do not know whether it has been distributed. There was supposed to have been one for the minister and Mr. Kennett.

**Mr. John F. Lewis, C.A., Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, on this point on the reservable deposits under Bill C-15, what was reported at that time—and this is in the committee's report of Wednesday, March 7, 1979—as the amount of reservable deposits as at December 31, 1977, for foreign currency used domestically, was \$4,359 million, and that perhaps compares with the new calculations, but today's amount of deposits is around \$8½ billion, approaching \$9 billion.

**Senator Connolly:** What page of the report are you on?

**Mr. Lewis:** Page 23, of the report, at page 30:28.

**The Chairman:** It is issue number 30.

**Mr. Lewis:** The figures are not strictly comparable because one is based on 1977 and now we are in 1980, so there are higher figures.

**Senator Molson:** So they were used for transactions in Canada?

**Senator Connolly:** Transactions to be financed in Canada, that had been financed in Canada.

**The Chairman:** Mr. Kennett was suggesting that there were inter-bank deposits included in these foreign currency calculations, is that correct?

**Mr. Kennett:** That is my information, yes, sir. Now, they would vary from time to time, but they are a part of the calculation.

[Traduction]

**M. Kennett:** Non, j'ai l'impression que nous pourrions le trouver.

**Le sénateur Connolly:** Je me demande si cela veut dire grand chose, sénateur Smith? On nous dit que le montant en cause serait actuellement d'une douzaine de milliards. Bref nous parlons d'une réserve de 350 millions.

**Le sénateur Smith:** Oui, mais la raison pour laquelle j'ai posé cette question c'est que je voudrais qu'on me dise si l'actuel article 208(1)(g) prévoit une réserve plus importante qu'aux termes des anciennes dispositions. S'il en est ainsi cela voudrait dire qu'il faudrait une réserve plus grande.

**Le sénateur Connolly:** Oh oui.

**M. Kennett:** Monsieur le président me serait-il permis de dire un mot de cette question, pour donner quelques renseignements supplémentaires que nous ne pouvions fournir hier?

Le total des devises étrangères déposées dans les banques canadiennes par des Canadiens est actuellement de l'ordre de douze milliards. C'est le même chiffre depuis quelques mois. Une partie de cette somme correspond aux dépôts inter-banques. Or une disposition particulière de la définition des réserves soustrait cette somme aux prescriptions relatives à la réserve. En somme il s'agit ici—aux fins d'application de la prescription relative à la réserve de 3 p. 100—non pas de douze milliards, mais de huit milliards. En somme cela abaisse l'effet de la réserve nette dans le cas qui nous occupe.

**Le président:** Nous avons reçu une déclaration à ce sujet, mais j'ignore si elle a été diffusée. Il devait en principe y avoir un exemplaire pour le ministre et un autre pour M. Kennett.

**M. John F. Lewis, C.A., conseiller auprès du comité:** Monsieur le président en ce qui concerne les dépôts visés par la réserve aux termes du Bill C-15, ce qui a été signalé à l'époque—et on trouvera cela dans le rapport du Comité du mercredi 7 mars 1979—c'est qu'au 31 décembre 1977, les dépôts en devises étrangères à utilisation éventuellement intérieure se chiffraient par \$4,359 millions, ce qui se compare peut-être avec le nouveau calcul qui place ces dépôts à quelque chose comme \$8,500, près de \$9,000 millions.

**Le sénateur Connolly:** A quel page du rapport êtes-vous?

**M. Lewis:** Page 23 du rapport, page 30:28.

**Le président:** C'est le fascicule numéro 30.

**M. Lewis:** Les chiffres ne sont pas parfaitement comparables. L'un est de 1977. Nous sommes en 1980 en sorte que les chiffres actuels sont plus élevés.

**Le sénateur Molson:** Ces dépôts étaient utilisés pour les transactions au Canada?

**Le sénateur Connolly:** Des transactions à financer au Canada; Il y avait une prescription formelle à cet égard.

**Le président:** M. Kennett nous parlait de dépôts inter-banques qui seraient compris dans ces calculs des dépôts en devises étrangères. C'est bien cela?

**M. Kennett:** C'est ce que l'on dit, monsieur le président. Ces chiffres varieraient à l'occasion, mais ils entrent tous dans le calcul.



[Text]

**The Chairman:** This information that we were given refers to the fact that it was gathered from Table 6 of the Bank of Canada as at April 30, 1980, and it shows a U.S. dollar figure of \$9,892 million, and it shows that these figures in the table are estimates based on the returns of two banks which together represent 51 per cent of the reported foreign currency accounts and 39 per cent of the reported foreign currency deposit liabilities. The breakdown of that is on the first page. It breaks down into personal savings and current accounts, and into personal and non-personal C/Ds. You will notice the strange thing about the figures is that as the dollar amount of the calculations in personal and non-personal C/Ds increases, you take for instance in the C/Ds between \$500,000 and \$999,999 you have 28 personal but you have 72 non-personal accounts. I would assume that those non-personal accounts may well be corporations, or, anyway, not individuals.

Then you see that in the case of C/Ds of \$1 million and over, ten accounts are personal, but 90 are non-personal. This is the way in which that figure has grown.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, I think, for the purpose of the record, and for the reporter, we had better say that the comments you have just made are from a statement headed, "Foreign Currency Deposits of Canadian Residents Booked with Chartered Banks in Canada as at April 30, 1989", and submitted by the minister who was with us here today.

**Hon. Mr. Bussières:** No, not the minister.

**Senator Connolly:** Well, it is from his officials. What his officials give us is from him.

**Mr. Kennett:** It is prepared, actually, by John Angus of the Canadian Bankers' Association research division.

**The Chairman:** Even though it is prepared by the Canadian Bankers' Association research division, the source of the figures is indicated, and unless the person who extracted the figures did not have the capacity to do the job—and I should think we have to assume that this was creditably prepared, unless otherwise established—I am sure the weight of it is just as important and valuable as the weight of the evidence of anyone else who may speak pro or con on an issue in the Bank Act.

**Senator Connolly:** I think we interrupted Mr. Kennett, did we not?

**The Chairman:** Oh, I am sorry, Mr. Kennett.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, I was in the process of making just one point, and really, in part, responding to Senator Smith. This reflects discussion that we had in this committee yesterday.

In looking at the history of this provision, initially the concern of this committee, and indeed of the House committee, was that the original provision would put the Canadian banks in an uncompetitive position in making foreign currency loans to Canadians, because the reserve related to use in Canada—to loans to Canadians; and while neither committee

[Traduction]

**Le président:** Ce qu'on nous a dit c'est que ces renseignements proviennent du Tableau 6 de la Banque du Canada du 30 avril 1980; on y retrouve, pour les devises américaines, le chiffre de \$9,892. On voit que les chiffres du tableau sont estimatifs; ils sont fondés sur les rapports de deux banques qui, ensemble, conservent 51 p. 100 des dépôts en devises étrangères et 39 p. 100 du passif-dépôts en devises étrangères. On trouvera la ventilation de ces chiffres à la première page. Il y a d'un côté les comptes d'épargne et les comptes courants des particuliers, le passif-dépôt personnel et non personnel. Vous constaterez une chose étrange en ce qui concerne ces chiffres. Au fur et à mesure que le montant du passif-dépôt, personnel ou non personnel, exprimé en dollars, augmente—mettons dans la fourchette \$500,000—\$999,999—on trouve 28 comptes personnels, mais 72 non personnels. J'imagine que ces comptes non personnels doivent être ceux de sociétés, en tout cas pas des comptes de particuliers?

On voit donc que dans le cas des passifs-dépôts d'un million ou plus, dix comptes sont personnels, mais 90 ne le sont pas. Voilà comme les chiffres ont pu augmenter.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, pour que ce soit consigné au compte rendu, et pour le sténographe, il serait sans doute bon que vous signaliez que les chiffres dont vous venez de donner lecture sont tirés d'une déclaration intitulée «Dépôts en devises étrangères de résidents canadiens dans les banques à charte du Canada au 30 avril 1980» soumis par le ministre qui se trouve des nôtres en ce moment.

**L'honorable M. Bussières:** Non, pas par le ministre.

**Le sénateur Connolly:** Par ses fonctionnaires en tout cas. Ce que ses fonctionnaires nous communiquent vient de lui.

**M. Kennett:** En fait ce document est préparé par M. John Angus de la division de recherche de l'Association canadienne des banques.

**Le président:** Même si ce document nous vient de l'Association des banques, de sa division de recherche, on indique la source de ces chiffres. Or, à moins que la personne qui a préparé ces chiffres n'ait pas eu la capacité qu'il fallait pour cela—je pense qu'il faut au contraire faire confiance à ces chiffres sauf preuve du contraire—on doit y attacher autant d'importance et de poids qu'aux propos de ceux qui peuvent approuver ou critiquer tel ou telle disposition de la Loi sur les banques.

**Le sénateur Connolly:** N'avons-nous pas interrompu M. Kennett?

**Le président:** Je vous demande pardon, monsieur Kennett.

**M. Kennett:** J'étais en train de souligner un seul point ou, en fait de répondre en partie au sénateur Smith. C'est une question dont on a parlé hier au Comité.

A l'origine de cette disposition, dont s'est préoccupé le Comité au début, comme d'ailleurs le Comité de la Chambre, il y avait la préoccupation suivante. On pensait que la disposition primitive nuirait aux banques canadiennes lorsqu'il s'agirait pour elles de consentir des prêts en devises canadiennes à des Canadiens, la réserve en question ayant trait à l'utilisation

[Text]

questioned the principle of what the government was trying to do—and we discussed that principle yesterday—both committees reflected this concern. The proposal that is on the current draft of the legislation overcomes that concern.

Now perhaps I may say one word in relation to Senator Buckwold, who raised a specific question yesterday about the relationship of all of this to the Wheat Board.

We have done a little research, and I am afraid that the data is not very current, because what we got was data that is public, but the source of the data is the annual report of the Canadian Wheat Board for 1978-79. That report shows that as of January 31, 1979, bank loans to the Wheat Board were \$1.3 million for ordinary operations, and \$974.8 million for loans to finance credit sales, making a total of \$976.1 million. Of that total liability, \$113 million represents amounts payable in United States funds, so that is a fairly small amount. All loans are guaranteed by the Government of Canada. The amount of loans for ordinary operations, as well as the amount used to finance credit sales fluctuates. Similarly, the portion payable in U.S. funds fluctuates. The interest cost of the credit sale loans is paid by the purchaser—the purchaser of the wheat, that is—and these loans may be denominated in either Canadian or U.S. funds.

The denomination really depends on the purchaser, and the borrower's requirements, and which interest rate is more attractive from his point of view. It is to enable him to find financing at the lowest possible cost, and if he cannot get it at the lowest possible cost here, he will get it somewhere else.

The implication is that the interest costs charged by the banks on U.S. currency Wheat Board loans must be competitive with rates charged by other foreign banks.

Under this proposal, where such a loan might be made, if there is any question about competitiveness of the Canadian bank, the Canadian bank can always find these U.S. dollars, though not in Canada, necessarily, but anywhere in the world in competition with any other foreign bank, and reserve-free, to ensure that it is in a competitive position, at least in terms of cost of original funds in making these loans. So that we do not see that there is any adverse repercussion in relation to the Wheat Board at all as a result of what is being proposed here.

**The Chairman:** Well, Mr. Kennett, the Wheat Board is only one factor in a number of factors that were discussed. It was only mentioned as being a possible borrower of funds. But I am interested in something else that you said.

You would appear to be saying that there are ways in which a Canadian bank can deal with U.S. dollars and avoid the provisions for this reserve. Of course, there are; there are ways that a depositor can avoid it. The only duty the bank has is to tell its depositors, "Well, here is something, a requirement, under which we will only be able to pay less. Our costs will be

[Traduction]

au Canada—à des prêts à des Canadiens. Bien que ni l'un ni l'autre des deux Comités n'ait contesté dans leur principe les intentions du gouvernement—nous avons discuté ce principe hier—les deux Comités ont repris ces préoccupations à leur compte. C'est pour y répondre que l'on a donné au nouveau texte la forme qu'il a.

Peut-être me permettra-t-on de dire un mot de la question du sénateur Buckwold qui avait plus précisément trait au rapport entre tout ceci et la Commission du blé.

Nous avons fait certaines petites recherches, mais je crains que les renseignements ne soient pas très récents, en ce sens que ceux que nous avons sont du domaine public. Ces chiffres figurent au rapport annuel de la Commission canadienne du blé pour 1978-1979. Le rapport indique qu'au 31 janvier 1979 les prêts des banques à la Commission du blé avaient été de 1.3 millions pour ses opérations normales et de 974.8 millions pour le financement des ventes à crédit, soit au total 976.1 millions. Là-dessus 113 millions correspondent à des sommes réglables en devises américaines; ce qui n'est pas grand chose. Tous ces prêts sont garantis par le gouvernement du Canada. Pour les opérations ordinaires, aussi bien que pour le financement des ventes à crédit, le montant varie, de la même façon d'ailleurs que fluctue la partie payable en devises américaines. Pour l'intérêt sur les ventes à crédit, c'est l'acheteur qui paye—l'acheteur du blé s'entend—et ces prêts peuvent être exprimés soit en devises canadiennes soit en dollars américains.

Quant à la devise choisie, elle dépend de la volonté de l'acheteur, ou des exigences de l'emprunteur, ou des taux d'intérêt qui lui paraissent le plus intéressants. Il s'agit de lui donner le moyen de se financer à moindres frais; s'il ne peut le faire ici, il ira ailleurs.

La conclusion de tout ceci c'est que l'intérêt exigé par la banque pour les prêts à la Commission du blé en devises américaines doivent rester compétitifs, par rapport aux banques étrangères.

Aux termes de cette proposition, lorsqu'il s'agit de consentir un prêt de ce genre et que la compétitivité de la banque canadienne n'est pas certaine, celle-ci peut toujours trouver ces dollars américains, mais pas nécessairement au Canada. Elle peut les trouver n'importe où dans le monde, en concurrence avec n'importe quelle banque étrangère, sans qu'il soit question de réserve, de façon à conserver sa situation concurrentielle, au moins en ce qui concerne ce que lui aurait primitivement coûté l'argent qu'il lui fallait pour consentir ces prêts. Nous n'y voyons pour notre part aucun inconvénient en ce qui concerne la Commission du blé. Cette disposition ne lui nuira pas du tout.

**Le président:** Mais la Commission du blé n'est qu'un des éléments parmi tant d'autres dont nous avons parlé. On en a parlé comme éventuel emprunteur de fonds. Mais je m'intéresse à autre chose que vous avez dit.

De vos propos j'ai cru pouvoir conclure qu'il existe diverses façons pour une banque canadienne, traitant en devises canadiennes, d'échapper aux dispositions relatives à la réserve. Cela ne fait pas le moindre doute. Le déposant peut s'en tirer. Tout ce que la banque a à faire c'est de dire à son déposant: «Il y a bien une prescription qui nous oblige à vous payer moins



[Text]

higher. We have to recover our own costs and therefore it is going to cost you more; but all you have to do is deposit your foreign currency in a bank outside Canada, and there is no problem. It may be a branch of the same Canadian bank."

But I do not see the pro and con value of that, except to make it more inconvenient for a Canadian bank to deal directly in foreign currency; so you have so many other sources, or requirements, for foreign currency. I mean, exporters, logically, I suppose, would talk to their own banks; but if it is going to cost them something more, they will go outside of Canada, or they will go to the trust companies in Canada, that offer this service. They will also go to the foreign banks and their international corporations that offer this, and who do not have to provide the reserves. That is the only point we are making in connection with it—namely, that it does not seem, from a practical point of view, to have any reasonable value for the purposes of the bank bill.

Now, if there are no other questions on this—

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, will you just allow me to thank Mr. Kennett for giving me the information on the Wheat Board? You indicated it was just one aspect of this matter, but it is of very real concern to my region, where these figures are very much larger, on occasion, and where, generally speaking, farmers in fact pay the cost of interest, which is deducted from their pool.

I was reassured to hear that in your opinion the provisions of this particular clause would not, in effect, be a burden on farmers.

**The Chairman:** Senator Buckwold, I think you were the one who raised this question, and while Mr. Kennett has given us some figures, I am sure there must be periods of time during the year when the foreign exchange requirements of the Wheat Board are greater than at other times, and whether the figures you received were generated at a time that could be called a peak time or not, I do not know.

Now, you may say that something over \$130 million, or something like that, is a relatively insignificant figure. Of course, that depends on how you look at it. Did it occur at a peak, however, or do the operations of the Wheat Board ever have a peak when their foreign exchange requirements are more than at other times?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, I cannot speak to the foreign exchange requirements at many periods of time. I simply have not seen that data.

As I did mention, it would really depend on relative interest rates at any period of time, and the requirements of the purchaser of the wheat; but I understand there certainly is a seasonal factor in the extent to which the Wheat Board will be in hock to the banks at any one time. I gather the aggregate figures that I have given are not atypical, though. We have looked at other six monthly figures that are running at about this level.

**Senator Buckwold:** About \$1 billion?

**Mr. Kennett:** Yes.

[Traduction]

puisque cela nous coûtera plus cher. Il faut donc que nous nous y retrouvions; tout ce que vous aurez à faire c'est de déposer dans une banque ailleurs qu'au Canada vos devises étrangères. Ce n'est pas plus compliqué que cela. Ce peut être une succursale de la même banque canadienne.»

Mais je ne vois pas le pour ni le contre de tout cela, si ce n'est qu'il est plus compliqué pour une banque canadienne de traiter directement en devises étrangères. Il existe tant d'autres sources de devises étrangères—ou tant d'autres besoins. J'imagine que l'exportateur, ce ne serait que logique, pressentirait d'abord sa propre banque, mais s'il se rendait compte que cela lui reviendrait plus cher, il sortirait du Canada, ou s'adresserait à une société de fiducie canadienne qui assure ce genre de service. Il pourrait aussi s'adresser à une banque étrangère ou à des filiales étrangères qui sont soustraites aux obligations relatives aux réserves. C'est tout ce que nous voulons dire à ce sujet. Cela ne semble pas, du point de vue pratique, avoir la moindre valeur dans l'optique de la Loi sur les banques.

Bon, s'il n'y a plus de questions...

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, me permettez-vous de remercier M. Kennett des renseignements qu'il m'a fournis sur la Commission du blé? Vous avez bien dit que ce ne serait qu'un aspect de la question, mais elle préoccupe au plus haut point ma région. Ces chiffres y sont à l'occasion beaucoup plus élevés. Généralement parlant le cultivateur fait les frais des intérêts, déduit de la mise en commun.

J'ai été rassuré d'entendre qu'à votre avis les dispositions de cet article n'imposent nul fardeau au cultivateur.

**Le président:** Sénateur Buckwold, je pense que c'est vous qui aviez soulevé cette question et bien que M. Kennett nous ait fourni certains chiffres je ne doute pas qu'à certaines périodes de l'année la Commission du blé ait besoin de plus d'argent qu'à d'autres. Je ne sais pas si les chiffres que vous avez reçus intéressent une période de pointe ou pas; je n'en sais rien.

Vous pourrez me dire que quelque chose d'un peu plus de 130 millions, ou quelque chose d'approchant, est un chiffre relativement insignifiant. C'est une question de point de vue. s'agit-il d'une période de pointe ou pas? Ou est-ce qu'il y a bien des périodes de pointe en ce qui concerne les opérations de la Commission du blé lorsqu'elle a besoin de plus d'argent qu'à d'autres moments?

**M. Kennett:** Monsieur le président, je ne saurais rien affirmer en ce qui concerne les besoins en devises étrangères à tel ou tel moment. Je n'ai pas vu ces chiffres.

Comme je le disais cela serait en fait fonction des taux d'intérêt comparatifs à tel ou tel moment, comme des besoins de l'acheteur du blé. Mais il est certain que l'importance de la dette contractée auprès de la banque par la Commission du blé doit varier selon la saison. Je crois comprendre que les chiffres que j'ai donnés sont, malgré tout, assez caractéristiques. Nous avons bien regardé certains chiffres semestriels; ils sont à peu près comparables.

**Le sénateur Buckwold:** Environ un milliard.

**M. Kennett:** Oui.



[Text]

**The Chairman:** I was not questioning the figures, you understand.

**Mr. Kennett:** No, but you were raising a perfectly good point in terms of the flow of requirements at any time.

**Senator Molson:** I would like to ask Mr. Kennett, if I may be permitted to do so, if he sees any difficulty—any problem whatever—with regard to the chartered banks transferring just, let us say, those 35,496 accounts shown here, representing \$8 billion in U.S. currency, out of the country, without any loss of control, and without any adverse effect on the banks. I would just like that for the record.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, as I suggested yesterday, it may be that by putting the foreign currency deposits on the same basis in terms of reserve costs as we currently have Canadian dollar deposits, some of these people—I do not know how many, and I do not know whether there would be any, but there will be some of them—may decide that they are just as prepared to hold their savings in Canadian dollars, as opposed to United States dollars; so there may be some leakage in that direction back to Canada. There may be some persons in this sample who feel better with their savings in Canada, regardless of the cost, within reason, and who, therefore, will retain their reserves in this form in a bank in Canada.

There will, however, undoubtedly be other professional money managers with sharp pencils who will be in this group and who will be shopping worldwide for places to put their funds that will earn them the best possible interest for the term they have in mind and who will, as a result of that shopping, request the Canadian bank to pay a higher rate or lose the deposit to a foreign bank. In these circumstances I would expect that the Canadian bank, rather than lose the deposit, would be prepared to offer a rate based on a booking in one of its branches abroad, in which case the deposit would be free of reserves. It would still be in the Canadian bank at large. It could still produce profit for the Canadian bank, and it should not be particularly detrimental to the bank in that regard.

**Senator Molson:** But it would be out of the country.

**Mr. Kennett:** Quite right.

**Senator Molson:** And in the case of the very largest number here of only 1,127 accounts, it represents \$6,374 million. I would think that the movement of 1,100 accounts amongst the millions of our chartered banks would be a very, very simple thing. At least, that is what I am afraid of, that it would have, perhaps, a pretty large effect in that way.

**Mr. Kennett:** Mr. King has just pointed out that some of those large accounts might be in a bank. I do not know. Some of them might be in that form.

**The Chairman:** There might be a tendency for a Canadian chartered bank, if it were going to make a transfer out of

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Il est bien entendu que je ne mettais pas en doute l'exactitude des chiffres.

**M. Kennett:** Bien entendu, mais vous n'en aviez pas moins soulevé une question parfaitement valable en ce qui concerne l'évolution des besoins.

**Le sénateur Molson:** Il y a une question que je voudrais poser à M. Kennett, si on veut bien me le permettre. Peut-il concevoir le moindre inconvénient, le moindre problème, en ce qui concerne l'éventuel transfert par les banques à charte des 35,496 comptes dont il est question ici—soit huit milliards en devises américaines—à d'autres pays sans qu'il en résulte une perte de contrôle, sans que cela nuise aux banques? Je voudrais bien qu'on mette cela noir sur blanc.

**M. Kennett:** Monsieur le président, comme on le disait hier, il est possible qu'en assimilant les dépôts en devises étrangères aux dépôts en devises canadiennes, compte tenu des réserves, il se trouvera certaines personnes, je ne sais trop combien (et si même il y en aura) qui décideront qu'il vaut autant pour elles conserver leurs économies en devises canadiennes, par opposition aux devises américaines. En somme il n'est pas impossible qu'il y ait un certain renversement, au bénéfice du Canada. Il n'est pas exclus qu'il y ait parmi ces gens-là des gens qui préfèrent que leurs économies soient au Canada, peu importe le prix—toutes proportions gardées—et qui resteront fidèles à une banque au Canada.

Mais il se trouvera sans doute d'autres gestionnaires professionnels de l'argent, aux crayons bien aiguisés, qui iront de par le monde à la recherche des conditions les plus avantageuses. Ils chercheront à placer leur argent dans les meilleures conditions possibles, compte tenu de l'emploi qu'ils veulent en faire. Cela fait ils demanderont à la banque canadienne de leur payer davantage d'intérêt, faute de quoi ils déposeront leur argent dans une banque étrangère. J'ai l'impression que dans ces circonstances la banque canadienne, plutôt que de perdre le dépôt, se montrera disposée à proposer un intérêt fondé sur un dépôt dans une de ses filiales à l'étranger, auquel cas la prescription relative à la réserve ne jouera pas. Mais le dépôt restera, généralement parlant, dans une banque canadienne et pourra lui rapporter des bénéfices. Cela ne saurait lui nuire particulièrement.

**Le sénateur Molson:** Mais l'argent sortira du pays.

**M. Kennett:** Sans doute.

**Le sénateur Molson:** Dans le cas du plus grand nombre de ces 1127 comptes—ce qui n'est pas un gros chiffre—cela représente \$6,374 millions. J'ai l'impression que ce mouvement de 1100 comptes dans nos banques à charte, qui en ont des millions, serait la chose la plus simple du monde. Du moins c'est ce que je crains. Je crains que cela puisse avoir des conséquences considérables.

**M. Kennett:** Monsieur King vient de me rappeler qu'une partie de ces gros comptes peut fort bien se trouver dans une banque. Je n'en sais rien. Il se peut que certains de ces comptes soient de cette nature.

**Le président:** Il y aura peut-être tendance pour une banque à charte canadienne, si elle entendait transférer des fonds en

*[Text]*

Canada, to think in terms, possibly, of its affiliate, because there are quite a number of Canadian banks operating in various states of the United States, and elsewhere in the world. All you have to do is look at their foreign operations.

**Mr. Kennett:** That is correct, although there may be some places in the world, and the United States is one, where if they were booked, the reserve requirement would be even greater than the one we are proposing in Canada. Reserve requirements of such deposits in the United States are higher than they are in Canada.

**Senator Molson:** They vary from state to state.

**Mr. Kennett:** Not state by state for the reserve requirements; they are set by the federal government.

**The Chairman:** There was what was regarded as the non-competitive position in the United States between the banks that were responsible federally, where the rates were higher, and the competition from the state sources. The end result has been, or is about to be, a levelling out of the two systems so as to improve the competitive position of the federal institutions.

**Mr. Kennett:** That is correct.

**Senator Connolly:** I want to apologize. I thought this material was drafted by the minister. I see now that it was prepared by the CBA research division. I am sorry for attributing this to you.

**Senator Buckwold:** It would appear to me that there are 1,127 \$1 million and over C/D accounts, representing U.-S. \$6.3 billion which would be moved out of the system overnight.

**The Chairman:** Any other points on this question?

Now we will get back to the minister's answer. I know the delay would only improve and strengthen his answer to Senator Connolly's question.

**Hon. Mr. Bussières:** Thank you, Mr. Chairman. J'aimerais d'abord rappeler, si vous me le permettez, monsieur le président, en réponse à la question posée de façon plutôt dramatique par le sénateur Connolly, hier, que ce changement apporté en soustrayant le paragraphe D de l'article 208 touche les réserves, et qu'il a été proposé dans le contexte de l'évolution des diverses institutions financières. C'était une mesure temporaire, et ce «temporaire» est lié à l'examen d'une législation à venir: celle des sociétés de fiducie et des sociétés de prêts.

Dans les discussions que nous avons eues au comité de la Chambre, cette approche a été satisfaisante pour les députés du comité permanent de la Chambre.

Il est bien évident qu'il y a un équilibre à conserver au niveau des réserves. Comme nous l'avons dit hier, il y a un aspect quand même relatif à toute cette question des réserves. C'est pourquoi le gouvernement s'est engagé, et qu'il s'engage formellement à réexaminer ce problème.

Cependant, je pense que nous ne devons pas isoler de tout le contexte des réserves l'examen de cette question particulière. Nous devons tenir compte du fait, par exemple, en ce qui touche les réserves des passifs dépôts à vue, que nous réduisons

*[Traduction]*

dehors du Canada, de songer d'abord à une de ses filiales. Il y a pas mal de banques canadiennes qui ont des succursales dans divers  tats américains, ou ailleurs dans le monde. On n'a qu'à jeter les yeux sur leurs opérations à l'étranger.

**M. Kennett:** C'est exact, bien qu'il puisse y avoir d'autres parties du monde, dont les  tats-Unis, où, si on s'inscrivait, on se trouverait aux prises avec des prescriptions encore plus sévères qu'au Canada en ce qui concerne les réserves. Aux  tats-Unis ces prescriptions—en ce qui concerne les dépôts de ce genre—visent des montants plus élevés qu'au Canada.

**Le sénateur Molson:** Ils varient d'un état à l'autre.

**M. Kennett:** Pas les prescriptions relatives aux réserves; il s'agit là d'une loi fédérale.

**Le président:** Aux  tats-Unis on s'est préoccupé de ce qu'on a appelé la situation non concurrentielle des banques fédérales, où les taux étaient plus forts, et celles qui dépendaient des  tats. Le résultat a été—ou va être incessamment—un alignement des deux systèmes, l'un sur l'autre, de manière à améliorer la compétitivité des institutions fédérales.

**M. Kennett:** C'est bien cela.

**Le sénateur Connolly:** Je voudrais m'excuser; j'avais cru que ces documents étaient préparés par le ministre. Je constate qu'ils nous viennent de l'Association des banques. Je regrette de vous les avoir attribués.

**Le sénateur Buckwold:** Il semble qu'il y ait 1127 comptes de plus d'un million, ce qui représente 6.3 milliards qui pourraient disparaître du jour au lendemain.

**Le président:** Est-ce qu'il y a d'autres questions à soulever en ce qui concerne ce point?

Nous reviendrons à présent à la réponse du ministre. Je ne doute pas que ce retard ne saurait qu'améliorer et renforcer la réponse qu'il va fournir au sénateur Connolly.

**L'honorable M. Bussières:** Merci, monsieur le président. At the outset I would like to remind you, Mr. Chairman, in answer to the question put yesterday by senator Connolly, in rather dramatic terms, that the change was brought about by striking out paragraph d) of section 208 in respect of reserves. Now this was done in the light of the general position of various financial institutions at this time. This was a temporary measure, "temporary" in the light that there will be further legislation on this point, involving trust or loan companies.

In the discussions we have had in the Committee of the House this appeared to have met with the approval of the members of the Committee; they felt it was a sound approach.

Quite obviously there is some balance to be retained as far as the level of reserves is concerned; the point was made yesterday, however, that there is another aspect to this whole matter and that is why the government has undertaken to reexamine this whole question; it is formally committed to that.

I feel though that the examination of this entire question should not be isolated from a consideration of the reserves. We must not forget, for example, with regard to demand deposit liabilities, that we are reducing the percentage of requirement



## [Text]

le pourcentage d'exigibilité de 12 p. 100 à 10 p. 100, ce qui est quand même significatif. C'est, au niveau des réserves, une réduction d'exigence de 2 p. 100. Nous devons nous rappeler également que, en ce qui touche les passifs dépôts à préavis, pour le premier 500 millions de dollars, nous avons également une réduction de 4 p. 100 à 2 p. 100, laquelle entrera en vigueur dès que nous aurons adopté le texte législatif que nous étudions présentement. Pour le montant qui excède 500 millions, monsieur le président, la réduction est de 4 p. 100 à 3 p. 100. Bien entendu, nous ajoutons ce 3 p. 100 pour les dépôts faits en devises étrangères par des citoyens canadiens, sujet que nous venons de discuter assez longuement.

Maintenant, nous devons, je pense, conserver la perspective de toute la question de cette suspension temporaire de l'allègement prévu au projet de loi C-6, qui avait, comme il a été discuté à l'époque du Livre blanc, effet de façon temporaire dans le contexte de compétitivité à l'égard d'autres types d'institutions financières, et à l'égard d'une législation qui sera présentée.

Ce sont, monsieur le président, les brèves remarques que je voulais faire en réponse à la question posée par le sénateur Connolly.

Je vous remercie.

**The Chairman:** Senator Connolly, the minister was answering your question. Have you anything further on the point?

**Senator Connolly:** I do not think there is anything much I can add. The real problem, as I see it, is the problem faced by the relatively smaller banks who do not have the large personal deposit accounts that the bigger banks have and, therefore, they must go to longer term sources of funds. I was thinking about the regional banks, such as the Bank of British Columbia, the Northland Bank, the Banque Nationale, and the newer banks.

**The Chairman:** Representatives from the Continental Bank appeared before us, and this was their complaint.

**Senator Connolly:** It was their evidence that raised the point. I suppose the credit unions and the caisses are concerned about this too. I do not think there is anything more I can say that will lay the matter out on the table any more clearly. The minister does not think it should be done.

**Hon. Mr. Bussières:** May I just add a few words?

C'est d'abord le statu quo. C'est-  dire que le poids actuel qui est port  , eu   gard    cet all  gement, l'est actuellement par ces membres que vous soulignez. J'aimerais ajouter que les all  gements que j'ai indiqu  s tant  t seront   galement des all  gements pour ces institutions bancaires. En fait, je ne crois pas que le poids soit si important, eu   gard aux avantages tir  s des autres all  gements que nous continuons, et surtout d   au fait que c'est un statu quo temporaire. lequel, nous esp  rons, sera tr  s tr  s bref.

**Senator Connolly:** I am not looking for the last word, nor, I think, is the minister. I think the decreases in the reserve

## [Traduction]

from 12 per cent to 10 per cent. That is significant enough. It is a reduction, in this respect, of 2 per cent in the level of reserves. Nor should we forget, with regard to notice liability deposits that, as far as the first 500 million dollars are concerned, there has been yet another reduction, from 4 per cent to 2 per cent and that that will be enforced as soon as the legislation now under consideration will have been enacted. In respect of the amount over 500 millions, Mr. Chairman, the reduction is from 4 per cent to 3 per cent. It goes without saying that this 3 per cent is added with regard to foreign currency deposits made by Canadian citizens; that is the matter which we have been discussing at some length.

We should, I think, look at this matter of the temporary withdrawal of the relaxation provided under Bill C-6 in its proper perspective. As had been pointed out at the time of the White Paper, this was to have only temporary application, in the light of the competitive position of the banks as compared to other financial institutions as well as in the context of further legislation which will be introduced in due course.

Those are the brief remarks which I wished to put on the record in answer to senator Connolly.

Thank you.

**Le pr  sident:** S  nateur Connolly, le ministre vient de r  pondre    votre question. Auriez-vous quelque chose    ajouter?

**Le s  nateur Connolly:** Je ne pense pas pouvoir ajouter grand chose. Le vrai probl  me, tel que je l'imagine, c'est la situation difficile dans laquelle vont se trouver les banques relativement plus petites chez qui on ne retrouve pas les   normes d  p  ts personnels qui se trouvent dans les banques plus importantes, ce qui les oblige    recourir    des sources de fonds    plus long terme. Je songeais aux banques r  gionales,    la *Bank of British Columbia*, par exemple, ou    la Northland Bank, ou encore    la Banque Nationale et aux banques plus nouvelles.

**Le pr  sident:** Les repr  sentants de la Banque Continentale sont venus s'en plaindre ici m  me.

**Le s  nateur Connolly:** Ce sont leurs t  moignages qui sont    l'origine de ma question. J'ai l'impression que les coop  ratives de cr  dit et les Caisses en sont   galement pr  occup  es. Je ne pense pas pouvoir ajouter quoi que ce soit qui fasse plus clairement comprendre l'  tat de la question. Le ministre ne pense pas que l'on doive le faire.

**L'honorable M. Bussières:** Est-ce que je pourrais seulement ajouter quelques mots?

To begin with it is a matter of status quo. I mean by that that the present situation in regard to this relaxation is that the charges involved continue to be supported by those members you have referred to. I would like to be able to say that it will also benefit banking institutions. As a matter of fact I hardly think this is too heavy a burden to bear, considering the various other advantages they have derived from such other relaxations we have continued. In any event this is nothing but a temporary measure and I hope it will be very brief.

**Le s  nateur Connolly:** Je ne tiens pas absolument    avoir le dernier mot, pas plus d'ailleurs que le ministre. J'ai l'impres-



[Text]

requirement are meaningful. If they were so inconsequential, the trust companies might not have been pressing so hard to see that provision removed. It must mean something pretty significant to them and, if so, I think it is significant to these smaller banks. That is the point.

**The Chairman:** That is quite apart from the trust companies. Of course, there are small trust companies too.

**Senator Connolly:** None of them has reserve requirements.

**The Chairman:** It looks as though, at long last, we will come now to item number one which is the question of financial leasing.

I should like to make one or two observations. I sent the minister a copy of our report, and I also sent him a copy of the chart which is attached as an exhibit to our report recording for the year 1979 the number of new truck registrations. The object of that, which I am sure he appreciated, was to show the effect of the prohibition against banks engaging in financial leasing in respect of any motor vehicle weighing less than 46,000 pounds and capable of being licensed for use on the highway. The amendment was made in the House of Commons committee upon presentation of the amendment by the government to the committee. The chart for 1979 showed that about 95 per cent of the new truck registrations for 1979 weighed 16,000 pounds or less. Therefore, the suggestion to me is obvious that the 46,000-pound figure is a fantastic figure in the circumstances. This is quite a simple problem in arithmetic.

This is not a sudden matter, because we had the same figures when Mr. Lyons was here when we had a summary statement from him which originated from the same source, that is Polk & Company, who specialized in the gathering of this information.

For 1977 the new truck registrations for under 16,000 pounds gross vehicle weight were 299,821; and over 16,000 pounds, 33,730. Then for the new truck registration weighing under 16,000 pounds amounted to 314,058, and for over 16,000 pounds, 35,335.

The only purpose in showing those figures is that by taking 46,000 pounds you are shutting out many motor vehicles that the automotive dealers do not deal in. We had evidence developed here showing that there are specialty manufacturers who manufacture cement mixers, ambulances, fire-fighting equipment and highway buses. Those all come within an area somewhere between 33,000 and 46,000 pounds. The upper part of the cement mixer and the upper part of the earth-moving equipment is manufactured by these specialty manufacturers.

As to buses, there are only three bus manufacturers in Canada; one in the west, in Winnipeg; one in Ontario; and one in Quebec. Now, what is ordinarily done, as we were told in evidence, is of course this equipment must have a chassis, and if the requirement is a Ford chassis or a GMC chassis, the dealer who is the franchise agent of that particular manufac-

[Traduction]

sion que la réduction des réserves obligatoires est intéressante. Si elle ne l'était pas les sociétés de fiducie n'auraient pas tellement insisté pour faire disparaître cette disposition. Cela doit représenter quelque chose d'important en ce qui les concerne. C'est important aussi pour les banques plus petites, voilà le point.

**Le président:** Abstraction faite des sociétés de fiducie. Du reste il y a bien aussi de petites sociétés de fiducie.

**Le sénateur Connolly:** Mais aucune n'est astreinte à ces dispositions relatives à la réserve.

**Le président:** Il semble qu'enfin—ce n'est pas trop tôt!—nous allions aborder le premier article de l'ordre du jour: le crédit-bail.

On me permettra une ou deux observations. J'ai fait parvenir au ministre une copie de notre rapport, à laquelle j'ai joint une copie du tableau que nous y avons annexée en tant que pièce au dossier. On y trouve, pour l'année 1979, le nombre d'immatriculations de camions neufs. Le but de tout cela—et il l'a sûrement compris—était d'indiquer quel serait l'effet de cette interdiction faite aux banques de s'occuper de crédit-bail en ce qui concerne les voitures d'un poids inférieur à 46,000 livres et autorisées à circuler sur les grandes routes. Il s'agit là d'une modification apportée par le Comité de la Chambre à la demande du gouvernement. Ce tableau, pour 1979, montre qu'environ 95 p. 100 des nouveaux camions immatriculés étaient d'un poids de 16,000 livres ou moins. J'ai donc l'impression de, dans ces conditions, le chiffre de 46,000 livres est fantastique. C'est un problème d'arithmétique pur et simple.

Cette question ne s'est pas posée du jour au lendemain. Nous disposions déjà de ces chiffres au moment où nous avons entendu M. Lyons. Il nous a présenté un court rapport, tiré d'ailleurs de la même source, soit de la maison *Polk & Company*, spécialistes des questions de ce genre.

En 1977 le nombre d'immatriculations de camions neufs d'un poids inférieur à 16,000 livres brutes était de 277,821 contre 33,730 pour les camions d'un poids supérieur à 16,000 livres. Puis, pour 1978, on trouve les chiffres suivants: immatriculations de camions de moins de 16,000 tonnes, 314,058 et de plus de 16,000 tonnes, 35,335.

Si nous avons fait état de ces chiffres c'est seulement pour montrer qu'en choisissant le chiffre de 46,000 on se trouve à écarter un grand nombre de camions—ou de voitures automobiles—dont ne s'occupent pas les concessionnaires ordinaires. On nous a dit ici qu'il y a toutes sortes de fabricants spécialisés dans la fabrication de bétonneuses, d'ambulances, de camions de pompiers, d'autobus longs courriers. Ils se trouvent tous entre 33,000 et 46,000 livres. La partie supérieure d'une bétonneuse ou d'un engin de terrassement est précisément fabriquées par ces industriels spécialisés.

Quant aux autobus il n'y a que trois fabricants au Canada, un dans l'Ouest, à Winnipeg, un en Ontario, un troisième au Québec. Ce qui se passe normalement, comme on nous l'a dit ici, c'est que tous ces matériels comportent un châssis. Si on exige un châssis Ford ou GMC le concessionnaire qui dispose du droit de vente de ce modèle sera invité à faire une offre. Il

## [Text]

turer will be invited to tender. Sometimes he is invited to tender on the overall, completed job, in which event he has to get the pricing from the specialty manufacturer.

In relation to cost, comparing the cost of the chassis with the overall cost, you might say the chassis, while it is necessary to attach any significance to it because the dealer deals with that, it is permitting the tail to wag the dog. These chassis that are required for these particular purposes are custom-made. The standard make of chassis is not satisfactory for the design of the upper part, and this applies to tractor-trailers, but those particular types are really shut out, by going from 16,000 pounds to 46,000 pounds, from any dealing by the bank in financial leasing of those concerns.

Just to illustrate the effect that, so the minister will have a complete picture of this thing if we expect him to answer it effectively, we have evidence in connection with various specialty manufacturing companies, for instance, Motor Coach Industries of Canada, and the letter that they wrote, which was read into our transcript about a week ago, says this:

It is our understanding that proposed amendments to the Bank Act would restrict bank-owned leasing companies from leasing vehicles with a g.v.w. or less than 46,000 pounds. As you can see, this provision, if it goes through, would eliminate a source of financing for our customers. This would undoubtedly result in a reduced number of sales for our company, therefore also reducing the number of employees which would be required.

This company is a Winnipeg motor coach manufacturer and one of the principal manufacturers in Canada. Then there is Thomas Built Industries saying they produce many vehicles in the 10,000 to 38,000-pound range, and those are buses. Then there is the Penetang Bottling Company saying that they lease many vehicles under the weight of 46,000 pounds but not from dealers. Then there is the Town of Markham in Ontario, and the Hydro-Electric Power Commission saying that they would be excluded from their ability to lease vehicles from banks because of this legislation.

Now, I understand that the Hydro-Electric in other places than simply the Town of Markham have special types of vans, and they deal through the specialty manufacturing companies the same way as Simpsons and Eatons with their types of vans. They deal more with the specialty manufacturing company than they do with the dealers, and if it is the dealer usually it is a custom-made chassis.

Now, the object, of course, of leasing of these, even the large companies, even Hydro, even municipalities turning to leasing, is that they can regulate better their flow of money by having a leasing arrangement over three or five years.

Now, there was another company, too, the Canadian Cartage System Company, saying that they also employ vehicles within that weight range—that is, 16,000 to 46,000 pounds. There are others if we were going to go out on a search and we could gather more, but this is enough, I would think, to

## [Traduction]

est parfois invité à présenter cette offre en ce qui concerne le produit fini, complet, auquel cas il a à se faire faire un prix par le fabricant spécialisé.

En ce qui a trait au coût, c'est-à-dire en ce qui concerne le rapport du coût du chassis et du coût total, on peut dire du chassis—et bien qu'il faille y attacher un certain sens parce que le concessionnaire en tient compte—que c'est bien le cas de dire que la queue agite le chien! Les chassis dont on a besoin pour tel ou tel usage particulier sont fabriqués pour répondre aux désirs du client. Les chassis standardisés ne sont pas conformes au dessin de la partie supérieure, ce qui s'applique aux semi-remorques. Il se trouve en fait que ces modèles en particulier vont être soustraits à l'autorisation en question puisque l'on passe de 16,000 à 46,000 livres. En somme la banque ne pourra plus s'occuper de crédit-bail à cet égard.

Un exemple de ce qui se passe, de façon que le ministre comprenne parfaitement de quoi il s'agit et puisse nous répondre à propos. On nous a dit qu'en ce qui concerne certaines maisons spécialisées dans certains types de fabrication—celles qui fabriquent des autobus au Canada par exemple—ce qui suit—et je cite ici une lettre consignée à notre compte rendu il y a environ huit jours:

Nous croyons comprendre que les modifications envisagées à la Loi sur les banques empêcheraient les sociétés de prêts-bail appartenant aux banques de s'occuper du louage des véhicules d'un poids brut inférieur à 46,000 livres. Vous pourrez constater que cette disposition diminuera certainement le chiffre des ventes de notre société, et du même coup le nombre de travailleurs nécessaires.

La société en question fabrique des autobus à Winnipeg; c'est l'un des grands fabricants canadiens. Puis il y a la société *Thomas Built Industries* qui nous dit qu'elle produit un grand nombre de véhicules de 10,000 à 38,000 livres—des autobus. Puis il y a la société *Penetang Bottling* qui nous signale qu'elle loue un grand nombre de véhicules de moins de 46,000 livres, mais pas du concessionnaire. Il y a encore la ville de Markham, en Ontario, et la Commission hydro-électrique qui nous rappellent qu'elles pourront plus difficilement louer des véhicules des banques du fait de cette loi.

Je crois que la Commission hydro-électrique, ailleurs qu'à Markham, possède des types particuliers de fourgonnettes et qu'elle traite avec les fabricants spécialisés à peu près comme le font Simpson ou Eaton en ce qui concerne leurs fourgonnettes à eux. Elles traitent davantage avec les fabricants spécialisés qu'avec les concessionnaires, ce qui veut dire qu'il s'agit généralement d'un chassis fabriqué sur commande.

Le but de l'opération—du louage—même pour les sociétés plus importantes comme l'Hydro ou même comme les municipalités qui utilisent cette méthode, c'est de faire en sorte de mieux régler la circulation de leur argent en contractant des ententes de ce genre pour trois ou cinq ans.

Et puis il y a une autre société, la *Canadian Cartage System Company*, qui nous dit qu'elle utilise aussi des véhicules de ces poids-là, c'est-à-dire de 16,000 à 46,000 livres. Et il y en a d'autres encore. Si nous nous donnions la peine de chercher nous en trouverions sans mal. Mais cela suffit à indiquer, je



## [Text]

warrant that there is another side to the question, and that is not plain sailing.

I should point out to the minister, too, that in a letter that FADA wrote to John Evans, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance, on May 8, 1980, he said:

On behalf of Weldon McFarlane, FADA President, and Fern Turpin, Chairman, FADA Government Relations, I am pleased to suggest for your consideration the wording below by which Bill C-6 "Banks and Banking Law Revision Act, 1980," could be amended in a manner satisfactory to members of our Federation.

And this is what he said:

Amendments to two sections of the Bill would be necessary and would take the form of additional words (shown below in italics) to be inserted as follows: s. 173 (1)(j):

"through a subsidiary of the bank and not otherwise,—

This is the way that section starts, where the banks are limited to carry on any financial leasing business through a subsidiary and not by the bank itself—

—subject to any terms and conditions prescribed by the Regulations engage in financial leasing and in the course thereof acquire, at the request of a specific lessee for leasing by him, hold and lease personal property *provided that such personal property not include trucks with a gross vehicle weight rating within the meaning given to that expression by regulation of the Governor in Council, of 46,000 pounds or less,*

Then it continues:

*automobiles, vans and buses* whether or not such property becomes affixed to real property.

Now, this is what FADA was asking, but the amendments that were actually made have the larger effect, which I mentioned to you when I was talking about specialty manufacturers, and when I was mentioning specialty manufacturers I forgot to mention the situation in the province of Quebec, and I think you mentioned that, Senator McIlraith. Would you just mention that again?

**Senator McIlraith:** Well, I was concerned that the amendment put into that, in the reprint of Bill C-6, includes many things, on my reading of the evidence given before the House of Commons committee, that were never intended to be included. It certainly prohibits the banks from continuing the business they now carry on exclusively, at least in western Quebec, of leasing the large trucks that are really trailer type vehicles, very large trucks for hauling logs, the skidders used very extensively in the logging industry, many farm tractors and all things of that nature that are not bought through automobile dealers, and not anything that was discussed in our earlier discussions on this subject when we made our report, and, as I read their evidence, when they made theirs. Part of the flaw of

## [Traduction]

pense, qu'il y a du pour et du contre, que tout n'est pas si simple que cela.

Le ministre me permettra de lui rappeler aussi que dans une lettre écrite par la FADA, à M. John Evans secrétaire parlementaire du ministre des Finances, le 8 mai 1980, on peut lire ce qui suit:

Au nom de Weldon McFarlane, le président de FADA et de Fern Turpin, président aux relations avec le gouvernement, je voudrais vous proposer un projet de texte susceptible de remplacer le libellé actuel de Bill C-6 «Loi sur la révision de la Loi sur les banques 1980»; ce nouveau texte paraît satisfaisant aux membres de notre Fédération.

Voici ce qu'il disait:

Il faudrait modifier deux articles du projet de loi en ajoutant quelques mots (indiqués ci-dessous en italiques) ainsi qu'il suit:

Article 173(1)(j): ... par une filiale de la banque et non autrement ...

Ce sont les mots du début de l'article en question, qui interdit aux banques de procéder à ces opérations de crédit-bail financier autrement que par une filiale, non directement.

... sous réserve des termes ou conditions prescrites dans le règlement d'application, s'occuper de crédit-bail financier et acquérir de cette façon, à la demande du loueur en cause et aux fins de louage par lui, de conserver ou de louer des biens meubles, à condition *que lesdits biens meubles ne comprennent pas les camions dont le poids brut, selon la définition prescrite par ordonnance du Gouverneur en conseil, serait de 46,000 livres ou moins* ...

Et on poursuit:

*... des automobiles, des fourgonnettes ou des autobus* assimilés ou pas à des biens meubles.

Voilà donc ce que demandait la FADA. En fait cependant les modifications effectivement apportés ont eu l'effet plus considérable dont je parlais en parlant des fabricants spécialisés. Justement, à ce propos, j'ai oublié la situation particulière au Québec. C'est vous qui en avez parlé, sénateur McIlraith. Auriez-vous l'obligeance de revenir là-dessus?

**Le sénateur McIlraith:** Je me disais qu'il y avait beaucoup de choses dans cette réimpression du Bill C-6. En relisant les témoignages entendus au Comité de la Chambre on a l'impression qu'on n'avait jamais eu l'intention de les y mettre. Il est certain qu'elles interdisent aux banques de continuer à faire des affaires comme elles le font exclusivement, au moins dans l'ouest du Québec. J'entends par là qu'elles s'occupent de gros poids-lourds, des espèces d'énormes semi-remorques qui servent au transport des billes de bois, largement utilisés dans l'industrie forestière, ou de tracteurs agricoles et de toutes sortes d'engins de ce genre qu'on n'achète pas du dépositaire ordinaire. Il ne s'agit pas en somme des choses dont nous avons déjà parlé en discutant cette question. Si j'ai bien compris les



## [Text]

lies in the subparagraph at the bottom of page 209 of the reprinted version of Bill C-6, were banks are prohibited to:

enter into lease agreements with persons in respect of any motor vehicle capable of being licensed for operation on a public highway and having a gross vehicle weight, as that expression is defined by the regulations, of less than twenty-one metric tonnes;

Now, the point I wanted to make was I had understood that what was sought to be prohibited from the banks' area of leasing was cars and small trucks that the dealers dealt with and could be financed or leased through that operation.

In the province of Quebec, regarding "capable of being licensed for operation on a public highway", in point of fact all these vehicles have to be licensed for use on a public highway, even including farm tractors that a farmer may use for his land on both sides of the road. And all the skidders have to be licensed for highway use. They do not carry anything; but have a trailer. It is a different carrying operation.

My point is that this clause as drafted does not do what I think was sought to be done by it because it includes all these items that are described loosely as cars or tractors. It will be seen it excludes these enormous vehicles that can only presently be leased through the banks.

**The Chairman:** Senator McIlraith, the problem is created by the use of the words "capable of being operated on a highway".

**Senator McIlraith:** "Capable of being licensed", Mr. Chairman.

**The Chairman:** They may be capable of being operated, but unless they are required to get a licence for operation on the highway, a lot of them that are prohibited, as far as the banks are concerned, may not go on the highway.

**Senator McIlraith:** That is right, but they are capable of being licensed. Indeed, if they are put on the highway they are required to be licensed in Quebec—I do not have knowledge of the requirements for licensing in the other provinces—and that is where one of the flaws comes in; and the other, of course, is the weight. They buy the tractor part separately from the other part, so you do not add anything in gross weight. You only add a driver and the gross vehicle weight of the tractor part of the tractor-trailer. So, what I would like the minister to address himself to is the drafting of this sub-clause that I mentioned rather than to permit the continuance of that source of financing for all that class of people and business that has only the one method of leasing now, and that is the point.

**The Chairman:** There is another question that wraps around that. That is, we know that the Motor Vehicle Safety Act defines a gross vehicle weight rating as being the loaded weight, and that would, for instance, in a tractor-trailer, be the tractor plus the trailer—the loaded weight; but when you say

## [Traduction]

témoignages donnés par ces gens-là, l'essentiel de la question tourne autour du sous-alinéa au bas de la page 209 du dernier état du Bill C-6 qui interdit aux banques de...

... conclure des accords de louage avec quiconque en ce qui concerne tout véhicule automobile susceptible d'être autorisé à circuler sur les grandes routes et dont le poids brut, selon la définition qu'en donnera le règlement, est inférieur à 21 tonnes métriques.

Ce que je voulais dire c'est que j'avais cru comprendre que ce que l'on cherchait à interdire aux banques c'était de s'occuper du louage des voitures particulières ou des camionnettes dont s'occupaient les dépositaires et qui pourraient être financés—loués—à travers eux.

Dans la province de Québec, lorsqu'on dit «susceptibles d'être autorisés à circuler sur les grandes routes—cela comprend même les tracteurs des cultivateurs qui peuvent avoir des terres de part et d'autre d'une grande route et tous les gros camions utilisés pour le transport du bois les grumiers. Ces camions ne portent rien, mais comportent une remorque. C'est une opération de transport d'un autre genre.

Ce que je voudrais faire comprendre c'est que dans son état actuel cette disposition ne réalise pas le but recherché parce qu'elle vise tout ce qu'on définit vaguement comme camions ou tracteurs. On voit qu'elle exclue ces énormes engins qu'on ne peut louer que par l'entremise de la banque.

**Le président:** Sénateur McIlraith, le problème tient aux mots «susceptibles de circuler sur une grande route».

**Le sénateur McIlraith:** «... d'être autorisés à circuler», monsieur le président.

**Le président:** Ils peuvent bien être capables de circuler, mais à moins qu'il ne leur faille un permis de circulation sur la grande route, bon nombre de ceux qui sont interdits—du point de vue de la banque—pourront ne jamais apparaître sur la route.

**Le sénateur McIlraith:** C'est exact, mais il est possible de leur délivrer un permis. En fait dès qu'ils font leur apparition sur la grande route, au Québec, il leur faut un permis de cette province. Je ne connais pas les dispositions à cet égard dans les autres provinces, mais il s'agit bien ici d'une des faiblesses de ce texte. L'autre, bien sûr, c'est la question de poids. On achète la partie tracteur séparément, ce qui n'ajoute rien au poids total. Tout ce qu'on ajoute c'est le chauffeur et la partie poids total de la partie tracteur du camion semi-remorque ou remorque. En somme ce dont je voudrais que le ministre nous parle c'est de la rédaction de ce paragraphe plutôt que de permettre que l'on conserve cette source de financement pour toutes ces catégories de personnes ou d'entreprises qui ne disposent actuellement que de cet unique mode de louage; voilà la question.

**Le président:** Il y a une autre question dans laquelle s'inscrit celle-ci. On sait qu'aux termes de la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles le poids brut est le poids en charge. Ainsi par exemple, pour un tracteur avec un remorque ce serait le poids du tracteur plus la remorque, en charge. Mais

*[Text]*

"gross vehicle weight capable of being operated on a highway", why, the tractor can be operated itself on the highway.

**Senator McIlraith:** That is the point, and they are bought separately and leased or financed separately. This is the problem. That terminology is not the correct terminology to do what I believe is sought to be done.

**The Chairman:** We suggest that in addition to talking about having a gross vehicle weight rating, it should be, where there is a tractor-trailer, a combined gross vehicle weight, and in reporting, this is what we recommended.

**Senator McIlraith:** There was a clause produced here last week by one of the banking interests, and it should be looked at. It certainly is an improvement over the clause that is in the bill. I still think that "capable of being licensed for operation on a public highway" should be taken out, because that is determined by provincial jurisdiction only, and a province could require almost anything to be licensed on a highway—motorcycles and everything else like that. So it is a matter of redrafting in order to accomplish what I thought both committees were concerned with.

**The Chairman:** I think the minister should have the full story of what our suggestion is.

You will recall the other day that you thought it met your point, and that is that an exception be made, and that the language would be, when you come to the end of the 16,000 pounds—and we say the weight should not be more than that—"other than", and then you list ambulances, firefighting vehicles, farm tractors, cement mixers, earth-moving equipment, and so on.

**Senator McIlraith:** I should explain that this draft was produced after a request to try to get something that was acceptable to meet the problem as the committee saw it, rather than something they did originally of their own accord. Perhaps it would be useful to put it into the record right here. Their language is:

Enter into lease agreements with persons in respect of any motor vehicle capable of being licensed for operation on a public highway, and having a gross vehicle weight, or, in the case of a truck or tractor designed for the towing of a trailer or semi-trailer, a gross combined vehicle weight, as those expressions are defined by the regulations, of less than 16,000 pounds, other than a bus, firefighting vehicle, farm tractor, earth-moving equipment, and such vehicles which are not usually sold by automobile or truck dealers, as may be prescribed by the regulations.

I thought that suggested amendment was fairly satisfactory, subject to what I said about the clause providing for the capability of being licensed for operation on the public highway. I think that adds nothing to the definition, and should not be in there.

*[Traduction]*

lorsque l'on parle d'un véhicule «susceptible de circuler sur la grande route»... Somme toute, le tracteur tout seul peut circuler.

**Le sénateur McIlraith:** Voilà le point. Et il est acheté séparément, ou loué ou financé séparément. Voilà le problème. Les termes utilisés ne sont pas exacts, eu égard au but qu'on se propose, autant que je puisse voir.

**Le président:** Ce que nous proposons c'est qu'en même temps que l'on parle de poids brut on devrait parler, lorsqu'il s'agit d'un tracteur avec remorque, du poids total du véhicule avec tous ses éléments. C'est ce que nous avons recommandé.

**Le sénateur McIlraith:** La semaine dernière une des institutions représentant les banques nous avait proposé une disposition qui mérite qu'on s'y arrête. Elle constitue à coup sûr une amélioration par rapport à la disposition que contient le projet de loi. J'ai toujours l'impression que «susceptible d'être autorisé à circuler sur la grande route» devrait disparaître car c'est là une question de compétence exclusivement provinciale, et qu'une province peut à sa guise exiger des permis pour à peu près n'importe quoi dans cet ordre d'idée—pour des motocyclettes ou tout ce que vous voudrez. Il faudrait donc songer à une nouvelle rédaction de façon à atteindre le but que se proposaient, je pense, les deux Comités.

**Le président:** Je pense qu'il faudrait exposer complètement notre idée au ministre.

On se souviendra que l'autre jour vous pensiez que cela réalisait bien votre intention, autrement dit qu'il y aurait lieu de prévoir une exception. En somme lorsqu'on arriverait à la limite de 16,000 livres—et vous dites que le poids ne doit pas dépasser ce chiffre—il faudrait inscrire «autres que», après quoi on parlerait d'ambulances, de voitures de pompiers, de tracteurs agricoles, de bétonneuses, d'engins de terrassement etc., etc.

**Le sénateur McIlraith:** Je devrais expliquer que cette rédaction a été préparée après qu'on eût demandé de trouver quelque chose qui constituât une solution au problème que concevait le Comité. Celui-ci n'a pas, en somme, agi de sa propre initiative. Il serait peut-être bon de consigner tout de suite la chose au compte rendu. Voici le texte:

Conclure des ententes de louage avec quiconque en ce qui concerne tout véhicule automobile susceptible d'être autorisé à circuler sur une grande route ou dont le poids brut ou, dans le cas d'un camion ou d'un tracteur conçu pour remorquer une remorque ou une semi-remorque, un poids brut combiné selon la définition qu'en donnera le règlement d'application, de moins de 16,000 livres, à l'exception des autobus, voitures de pompiers, tracteurs agricoles, engins de terrassement ou tout autre véhicule qui n'est pas normalement vendu par des dépositaires d'automobiles ou de camions, selon les prescriptions du règlement.

J'avais l'impression que cette proposition de modification était à peu près satisfaisante, sous réserve de ce que je disais tout à l'heure de l'autorisation éventuelle de circulation sur la grande route. Il me semble que cela n'ajoute pas grand chose à la définition et n'a pas à se trouver là.



[Text]

**The Chairman:** You think that "capable of being operated on a highway" should be taken out. That is your view.

**Senator McIlraith:** Yes.

**Senator Connolly:** Who did this draft, incidentally?

**Mr. Lewis:** The Canadian Bankers' Association.

**Senator McIlraith:** You remember that I had been pressing them earlier.

**Senator Connolly:** I have it here, but I forgot whom to attribute it to.

**The Chairman:** I think we have put to you all the different factors that are of importance to us, in our consideration, and we would like to have your view, Mr. Minister, if you feel that at this stage you should not, it is up to you to make that decision.

**Hon. Mr. Bussières:** Mr. Chairman, I want to make a few comments.

D'abord, j'aimerais rappeler, comme je l'indiquais, hier après-midi, dans mes notes préliminaires à notre discussion, que les préoccupations exprimées par les députés de la Chambre des communes, en comité, eu égard à cette question de location, ces préoccupations des membres, dis-je, portaient sur le principe même de la location, de façon très large, en remettant en cause ce principe lui-même.

La façon dont nous avons examiné ces modifications, et dont je les ai présentées à mes collègues du Cabinet, était inspirée de ces préoccupations exprimées par les membres du comité et par une vaste majorité des députés de la Chambre des communes.

Cependant, je dois vous avouer que les préoccupations soulevées par vous-même, monsieur le président, et par le sénateur McIlraith, sont des préoccupations qui ont été également soulevées, je crois, à la dernière séance du comité permanent, alors que certaines des questions ont été soulevées quant à la question du crédit-bail.

Cependant, je dois vous avouer que la façon dont nous l'avons examiné remettait en cause le principe, comme je vous l'ai indiqué, de la location par les banques. Les députés de la Chambre demeurent encore très chatouilleux sur la façon dont les institutions bancaires vont entrer dans le champ de la location.

Toutefois, il reste encore je crois bien, quelques jours avant que nous amorcions le débat à l'étape du rapport à la Chambre. Je peux réexaminer, comme je vous l'indiquais, à la lumière des faits que vous avez apportés, la façon dont le texte est libellé. Cependant, je dois vous dire que le gouvernement, dans l'examen qu'il a fait de cette question a tenu compte du sens très large de l'extension que les députés de la Chambre donnaient à leurs préoccupations, eu égard à voir les institutions bancaires dans le secteur de la location.

Maintenant, comme je vous l'ai indiqué, je peux examiner le libellé de l'amendement, en tenant compte des préoccupations que vous avez examinées, mais, d'un autre côté, je dois m'assurer que nous n'ouvrons pas, encore une fois, un débat entier sur la *Loi des banques*, à l'étape du rapport et   l'étape de la troisième lecture à la Chambre des communes.

[Traduction]

**Le président:** Vous pensez qu'il faut supprimer «susceptibles de circuler sur la grande route»? C'est votre point de vue?

**Le sénateur McIlraith:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Qui donc a rédigé ce texte?

**M. Lewis:** L'Association canadienne des banques.

**Le sénateur McIlraith:** Vous vous souviendrez que je l'avais déjà vivement press e de le faire.

**Le sénateur Connolly:** Je l'ai sous les yeux, mais je ne me souvenais pas à qui l'attribuer.

**Le président:** J'ai l'impression que nous vous avons mis au courant de tous les éléments divers qui sont entrés en ligne de compte en ce qui nous concerne. Nous aimerions connaître votre point de vue, monsieur le ministre. Mais si vous pensez que ce n'est pas encore le moment, c'est à vous de décider.

**L'honorable M. Bussières:** Monsieur le président, j'aimerais faire quelques observations.

I would like to say at the outset, as I had already indicated in preliminary discussions, that the concerns of the members of the House of Commons Committee related to the very principle of leasing. Broadly speaking they questioned the actual principle itself.

The spirit in which we considered these amendments and in which they were presented to my Cabinet colleagues was the spirit behind the concerns expressed by the members of the Committee and by a large majority of the House of Commons.

I must add, though, Mr. Chairman, that the concerns you yourself have raised, along with Senator McIlraith, were also dealt with, as far as I can remember, at the last meeting of the standing committee, when certain questions were put concerning financial leasing.

Still I should say that as we dealt with this matter we were in fact questioning the very principle of financial leasing by the banks, as I was saying. The members of the House are still very sensitive about this whole matter, that is about the penetration by banks of the leasing market.

Be that as it may be still have a few days left before the bill comes before the House at the report stage. I can reexamine, as I said, the actual drafting of the legislation in the light of the points you have made. I must make it clear though that in its examination of this matter the government took into account the broad concerns of the members of the House in this respect or, to be more precise, the very principle of the penetration by the banks into these financial leasing operations.

As I have said, though, I can have a look at the language of the amendment, taking your own concerns into account. I must make sure at the same time that we do not re-open a full debate on the Bank Act at the report stage or at the third reading stage in the House of Commons.



[Text]

Vous savez que le délai que nous avons à rencontrer est le 30 novembre. Je pense bien qu'il est de l'intérêt général de toute la population que nous ayons, au plus tôt, cette nouvelle *Loi sur les banques*. Cela ne regarde pas seulement les institutions, mais cela regarde également tous les citoyens canadiens.

Mon objectif est d'éviter de remettre en cause des principes qui ont été réexaminés à la satisfaction de la majorité des députés de la Chambre, et, en réouvrant ces principes, de reprendre un débat qui pourrait s'éterniser.

**Senator McIlraith:** I just have one or two comments that I would like to make.

I had discussed the subject with certain members of the other place, who had been in on the discussions in the standing committee of the House of Commons. I found that none of the ones with whom I discussed it was familiar with the practice in the logging industry in eastern Canada. They had not considered the point at all. They did not know that farm tractors not only were capable of being licensed for use on the highways, but were indeed, in one province at least, required to be licensed if they were taken on the highways at all, even within the confines of one farm; so I am very much concerned with it, and I want to ask the minister a second question—and I take it, from his remarks, that he will look at the real problem here.

Where are these persons to go for leasing if the banks are the only ones now doing it, in this area of the country, at least? If the banks are taken out of it, are they to go to the leasing companies, that our evidence shows are almost all—the chairman can perhaps give me the percentage—foreign owned? Are we to take this business away, and are they to go to them, or is it the desire that they not be able to lease this type of vehicle? What is to happen to them? Has there been any alternative thought through as to where this business is to be directed?

**The Chairman:** Do you know what the answer given by the Canadian Automobile Leasing Association before us was, when they said they did not want the banks in this business? They said, "You cannot control the banks in this business, so you either have to let them be free to operate, or give them nothing." Our interpretation, I think, would appear to be that what has been done in this bill is to give them nothing. That is how it appears to us at the moment. Of course, something you say could show it not to be that way, but when I asked the representatives of the CALA where they were going to get their money, because they were borrowing their money substantially from the banks, they said they would get some of their money from the trust companies. They said that they would get more money from the trust companies, and they also said that they would go to the foreign banks operating in Canada with their financial corporations. They said, "We would rather deal with them than deal with the banks."

Now, that is in black and white in the transcript of the evidence they gave before this committee several months ago.

[Traduction]

You know that the cut-off date in this connection is November 30. I feel that it is in the general public interest that this new Bank Act be enacted as soon as possible. Not only does this involve institutions, but all Canadian citizens as well.

My purpose is to prevent a re-opening of the whole principle of the matter. This has been examined to the satisfaction of most members of the House of Commons and I would hesitate, by re-opening the question, to set another full debate into motion; it might go on forever.

**Le sénateur McIlraith:** Seulement une ou deux observations.

J'ai discuté la question avec certains députés qui avaient participé aux travaux du Comité permanent de la Chambre. J'ai constaté qu'aucune des personnes avec lesquelles je me suis entretenu n'entendait quoi que ce soit aux usages de l'industrie forestière dans l'Est. Ils n'avaient pas du tout songé à la question. Ils ignoraient que non seulement était-il possible d'obtenir des permis de circulation routière pour les tracteurs, mais qu'en fait c'était même obligatoire dans une province au moins, faute de quoi le tracteur ne pourrait même pas circuler sur une grande route, même entre les deux parties d'une même ferme. C'est dire que la question me préoccupe. J'imagine, si j'ai bien compris le ministre, qu'il va examiner le problème qui se pose ici.

Où les intéressés s'adresseront-ils pour trouver l'argent qu'il leur faut pour ces opérations de louage si les banques sont actuellement seules à s'en occuper, du moins dans leur partie du pays? Si on interdit ce domaine aux banques auront-ils à s'adresser aux maisons de louage qui—les témoignages que nous avons entendus le prouvent—appartiennent presque toutes à des étrangers? Si nous empêchons les banques d'agir, est-ce à cela que nous allons obliger ces gens-là? Oui bien voulons-nous les empêcher de louer des véhicules de ce genre? A-t-on songé à des solutions de rechange.

**Le président:** Savez-vous ce qu'a été la réponse de l'Association canadienne des loueurs de voitures lorsque nous leur avons demandé pourquoi ils ne voulaient pas que les banques s'occupent de ces questions? «Vous ne pouvez pas contrôler les banques à cet égard; il faut les laisser faire ce qu'elles veulent ou ne rien leur donner du tout». De tout ceci nous avons conclu que ce bill-ci ne leur donne rien du tout. C'est l'impression que nous avons actuellement. Bien sûr vous pourriez nous dire que nous nous trompons, mais il reste que lorsque nous avons demandé à l'Association où elle trouverait son argent—car ces gens-là empruntent beaucoup aux banques—elle a répondu qu'elle irait le chercher auprès des sociétés de fiducie. Selon eux, leurs membres pourraient trouver encore plus d'argent auprès des sociétés de fiducie. L'Association a ajouté qu'on pourrait également aller en chercher auprès des banques étrangères qui ont des filiales au Canada. «Nous aimons mieux, nous ont-ils dit, traiter avec eux qu'avec les banques.»

Tout cela est mis noir sur blanc dans le compte rendu des témoignages entendus par nous, ici au Comité, il y a plusieurs mois.

[Text]

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, the point I was seeking to make was not one of concern for the banks. I am afraid it was concern for the operators who are operating in this industry in this country and in other like industries. I could have elaborated a bit about certain earth-moving machinery, and so on, which is not sold through dealers. The same thing applies.

**Senator Connolly:** In fairness to the minister, I think we should tell him that we have been sitting here for a good many years now considering the white paper and various additions to the Bank Act. We have had a lot of evidence from many different quarters on this business of leasing. I would venture to say that we have had as much, if not more, than they have had in the other place. This is not a new venture with us. We have been pretty thoroughly schooled, and sometimes it is a pretty confusing kind of learning to try to pick up the thread that runs through this, but some senators have done this very well.

I realize the minister has difficulty in opening up a debate either at the report stage or on third reading of a bill such as this. I think this proves that, in addition to the views of people in the House of Commons, the views of the second chamber can be very important. Simply to say that the House of Commons wants it this way may not be satisfactory answer if we have substantive amendments in this house that we feel, as legislators ourselves, we must deal with. All the ministers do not understand that until they get here and find that there are substantive problems.

We have tried, over the years, to have our views available to the House committee so that the minister and the officials concerned can look at them and know what has to be faced when the bill comes before the Senate, and in the hope that accommodation can be made before the final draft is made. I am not casting blame. I am simply pointing out that in a bicameral system this is a fact of life. We are not just conducting an intellectual exercise. Senator McIlraith's point is a good example of the practical problems we face as a result of the evidence we hear.

**Senator Buckwold:** My concern in this whole matter is not with the banks, but with the consumer. The point is not whether the consumer can get a loan, but how much he will have to pay.

Could the minister have his officials take a look at the competitive factor that is going to be eliminated? I would submit that the buyers of heavy equipment who eliminate banks as a possible source of leasing financing will, in the end, pay higher interest rates on the lease and that, in fact, the financing will raise the cost of the lease. I believe this has to be major consideration on the very large amounts of money under review when looking at very large vehicles. I believe we have a responsibility to the consumers, not to the financial institutions.

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, je voudrais qu'il soit bien entendu que je ne me préoccupais pas des banques. Je songeais plutôt à ceux qui s'occupent d'industries de ce genre au Canada—des industries dont j'ai parlé ou d'autres semblables. J'aurais pu ajouter certains détails en ce qui concerne les engins de terrassement, par exemple, qui ne sont pas vendus par des dépositaires. La même observation vaut en ce qui les concerne.

**Le sénateur Connolly:** En tout justice envers le ministre je pense qu'il serait bon de lui rappeler que voilà des années que nous examinons le Livre blanc et diverses adjonctions à la Loi sur les banques. Nous avons beaucoup entendu parler, par toutes sortes de personnes, de toute cette question du crédit-bail. Je gagerais que nous en avons entendu parler plus que dans l'autre Chambre. Ce n'est pas une nouveauté en ce qui nous concerne. Nous avons été assez complètement renseignés. Évidemment il est parfois assez difficile de retrouver le fil conducteur de toute cette histoire, mais certains sénateurs s'en sont admirablement tirés.

Je comprends que le ministre hésite à rouvrir le débat, soit à l'étape du rapport, soit à l'étape de la troisième lecture en ce qui concerne un bill comme celui-ci. On doit pourtant comprendre que ce ne sont pas seulement les opinions des députés qui comptent, mais aussi celles des membres de la Chambre haute; elles peuvent avoir beaucoup d'importance. Il ne suffit pas de dire que cette solution plaît à la Chambre si nous, ici, au Sénat, entendons présenter des amendements de fond. Nous sommes aussi des législateurs. Tous les ministres ne comprennent pas toujours cet aspect de la question. C'est lorsqu'ils se présentent ici qu'ils se rendent compte qu'il peut exister certains problèmes de fond.

D'une année sur l'autre nous avons toujours voulu communiquer nos points de vue au Comité de la Chambre, de façon que le ministre ou les fonctionnaires compétents en prennent connaissance et se rendent compte des problèmes qui risquent de se présenter lorsque le projet de loi arrive au Sénat ou dans l'espoir qu'un accommodement pourra intervenir avant que le texte reçoive sa forme définitive. Je ne reproche rien à personne. Je rappelle simplement que dans un Parlement bicaméral c'est dans la nature même des choses. L'exemple cité par le sénateur McIlraith est une excellente illustration des problèmes qui peuvent se présenter du fait des témoignages que nous recueillons.

**Le sénateur Buckwold:** En toute cette affaire ce ne sont pas les banques qui me préoccupent, mais le consommateur. Il s'agit de savoir non pas s'il peut emprunter, mais ce que cela va lui coûter.

Le ministre pourrait-il demander à ses fonctionnaires d'étudier la question de la concurrence qui doit disparaître? J'ai l'impression, pour ma part, que les acheteurs de matériels lourds qui ne pourront plus trouver auprès des banques une source possible de financement finiront par payer plus cher l'intérêt pratiqué au titre du louage et qu'en fait cette façon de financer l'opération augmentera le prix du louage. C'est un aspect de la question dont il faut absolument tenir compte, je pense, si on songe aux sommes d'argent considérables qui sont en cause lorsqu'il s'agit de très gros véhicules. Nous avons une



[Text]

As a minor example, my own company was approached by a bank to lease a Xerox machines which it had previously leased from Xerox. Now, apparently, the banks buy machines and lease them to individual companies. My company saved over \$100 a month in carrying charges on that one particular piece of office equipment. I do not know whether this is comparable, but it gives you an idea of what competition does in terms of leasing from the Xerox Corporation as opposed to using some other financial corporation which has bought the machine outright.

**Mr. David W. Scott, Q.C., Legal adviser to the Committee:** If you look at what is happening in the field of telecommunications equipment, that demonstrates that fact in a clearer way than anything else. This is happening right from the domestic telephone up to the most sophisticated telecommunications equipment. Now that Bell Canada has a little competition, the price spreads are completely different.

**Senator Buckwold:** You are going to put a burden on those buyers of heavy equipment which I do not think is really necessary and, in fact, will only add to the cost.

**The Chairman:** I just want to mention to you, Mr. Minister, that we try to communicate our ideas. We worked extra time to get out our report on July 18, and then the House of Commons sat on and had a committee meeting on September 29 and 30. They sat for two or three further days on October. Our thinking was available to them. Much of the detail which I communicated to you today was developed in support of our interim report, since the report of the House of Commons committee did not appear to take into consideration anything that we had recommended. They accepted a recommendation of ours which Mr. Lambert moved on public review, but we had been preaching that in our reports on two or three bills before that. In fact, we have been preaching that right from the time of the white paper, so we do not regard that as being any concession.

We have our job to do to the best of our ability. The effect of our recommendations is a matter for the Senate itself to decide.

I do not know whether you are familiar with the fact that ministers have come in here from time to time. I could name them all: Mr. Benson; Mr. Turner; Mr. Donald Macdonald; and Mr. Jean Chrétien. When they had problems in connection with amendments which we suggested because we did not think the bill did justice on those points, we had a working arrangement with them. In some cases we said, "If you agree that this is a reasonable amendment, and if the making of it would embarrass you at this time, go ahead with whatever your program is and then we will accept your undertaking, which is an undertaking on behalf of the government, that at

[Traduction]

responsabilité envers le consommateur, non envers les institutions financières.

Un petit exemple. Ma propre société a été pressentie par une banque pour louer une photocopieuse Xerox que, jusqu'à-là, elle avait loué directement de Xerox. Il semble que les banques achètent ces appareils et les louent directement au client. De cette façon ma compagnie a pu réaliser plus de \$100 d'économie par mois en ce qui concerne la location de cette seule machine-là. Je ne sais pas si la question dont nous discussions peut se poser dans les mêmes termes, mais enfin cela donne une idée de ce que le jeu de la concurrence peut faire. Dans un cas on louait directement de Xerox alors que dans l'autre on louait d'une institution financière qui avait acheté la machine purement et simplement.

**M. David W. Scott (conseiller juridique auprès du comité):** Si on considère ce qui se passe dans le domaine du matériel de télécommunications on comprend beaucoup plus clairement la question. Il n'y a pas de meilleur exemple de la façon dont les choses se passent. Cela vaut pour tout, depuis le téléphone qu'on a chez soi jusqu'aux appareils les plus compliqués. A présent que Bell Canada a à faire face à un peu plus de concurrence, les écarts de prix sont tout à fait différents.

**Le sénateur Buckwold:** On va imposer un fardeau parfaitement inutile, je pense, aux acheteurs de matériels lourds; en fait on va tout bonnement augmenter le prix.

**Le président:** Je voulais simplement vous rappeler, monsieur le ministre, que nous tâchons simplement de vous communiquer nos idées. Nous avons ajouté à notre charge de travail pour vous communiquer notre rapport le 18 juillet, après quoi la Chambre avait prolongé ses séances; il y a même eu des séances de Comité les 29 et 30 septembre et deux ou trois autres jours en octobre. Ce Comité savait bien ce que nous pensions de la question. Une bonne partie des détails que nous vous avons communiqués aujourd'hui avaient été originellement mis au point dans la préparation de notre rapport provisoire, le rapport du Comité de la Chambre ne semblant pas avoir tenu le moindre compte de nos propositions. Il avait bien, il est vrai, accepté une de nos recommandations, proposée au Comité par M. Lambert, au sujet d'une révision publique. Mais il s'agissait là d'un principe sur lequel nous étions revenus deux ou trois fois avant au sujet d'autres projets de loi. En fait c'est ce que nous prônons depuis la première parution du Livre blanc. Ce n'est pas, à nos yeux, une concession.

Il faut bien que nous fassions notre métier le mieux possible. Quant à l'effet de nos propositions, c'est à nous, au Sénat, à en décider.

Je ne sais pas si vous savez que divers ministres ont comparu devant nous à diverses époques. Je pourrais les nommer tous: MM. Benson, Turner, Donald Macdonald et Jean Chrétien. Ils sont venus nous trouver lorsqu'ils se trouvaient aux prises avec certains problèmes nés de propositions de modifications faites par nous à des projets de loi qui nous semblaient insuffisants à tel ou tel égard. Nous avions avec eux une espèce de *modus vivendi*. Dans certains cas nous disions: «Si vous pensez comme nous que cette modification est raisonnable, mais qu'il vous semblerait gênant de l'adopter en ce moment, faites adopter votre programme, quel qu'il soit. En revanche nous accepte-



## [Text]

the next session the amendments in the form proposed in our recommendations, and which we have agreed to in principle, will be implemented." That was done on the tax legislation where we proposed over 200 amendments. Some were made in the committee in the House of Commons; some of them were made during the house consideration of the bill; but some of them were not caught in time and Mr. Benson came before our committee and said, "These we approve and will be made, and we undertake to do that." They could not make all the amendments in the next year. I remember Mr. Turner, on a subsequent occasion, saying, with a smile on his face, "This amendment that I am proposing to this bill on the Income Tax Act is the last of the undertakings which we gave to implement your recommendations on the new tax bill."

Therefore, we have had a good working relationship. We are not trying to stymie or stultify anything, and we do try to be reasonable. Some of these things, so far as they appear to us at the present moment, go beyond that stage—they almost stare you in the face as being necessary things to do.

I just want you to understand what our position is. We are not fighting you. You are very pleasant, but you may not think we are, and you can blame the chairman's mannerisms for that, but it is difficult to change that. We are just presenting the situation as we see it, and that is our job.

**L'honorable M. Bussières:** Je voudrais vous assurer, monsieur le président, et assurer les membres du comité, si vous me le permettez, que je ne prends pas du tout en mauvaise partie les suggestions que vous avez faites. Bien au contraire, j'ai eu l'occasion à plusieurs reprises de travailler avec les membres du Sénat, leurs connaissances très profondes, surtout par la rapidité avec laquelle vous allez directement au point et, souvent, à des faiblesses déguisées que nous pouvons trouver dans certains aspects des projets de loi.

Comme je vous l'ai indiqué, les remarques qui ont été faites sont pertinentes. D'un autre côté, je tiens à rappeler vraiment la préoccupation exprimée par les députés de la Chambre des communes, eu égard à ce principe de location. C'est à la lumière de l'extension de cette discussion que je vois le genre de modifications que vous voudriez voir apportées. Comme je l'ai indiqué tantôt, je vais examiner, à la lumière de vos remarques et du libellé du paragraphe à la page 209, comment cela pourrait s'articuler.

Cependant, je tiens à r p t er ce que je vous ai indiqué; précédemment, que cette préoccupation va au principe même de la location par les banques, préoccupation largement répandue auprès des députés de la Chambre des communes. C'est la difficulté qui me confond.

**The Chairman:** Time is moving along, Mr. Minister, but there is one other item which I do not think we will be able to deal with at any length today, but I would like to mention it and point out our concern in connection with it. It concerns the

## [Traduction]

rons un engagement de votre part—qu'à la prochaine session les modifications que nous avons proposées et auxquelles nous avons souscrit dans leur principe, seront adoptées. Cela a été le cas de la législation fiscale à laquelle nous avons proposé plus de 200 amendements. Certains ont été acceptés par le Comité de la Chambre, certains par la Chambre elle-même, mais il en est qui n'avaient pu être rattrapp s à temps. M. Benson, est venu ici, au Comité, nous dire: «Nous approuvons ces modifications, elles seront faites, c'est promis.» Mais toutes n'ont pu être faites l'année suivante. Je me souviens aussi, en une circonstance ultérieure, de M. Turner qui nous disait en souriant: «Cette modification que je propose au projet de loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu est la dernière que nous nous étions engagés à faire pour tenir compte de vos propositions en ce qui concerne la nouvelle législation fiscale.»

Bref, nous nous sommes toujours bien entendus. Nous ne tâchons pas de mettre des b tons dans les roues, de bloquer quoi que ce soit; nous tâchons vraiment d'être raisonnable. Certaines de ces dispositions, du moins telles qu'elles nous apparaissent en ce moment, vont beaucoup trop loin. Il est absolument évident qu'il faut faire quelque chose; cela saute aux yeux.

Je voudrais simplement que vous compreniez notre point de vue. Nous ne sommes pas vos ennemis. Vous êtes fort sympathique, mais vous avez peut-être de nous une opinion contraire, auquel cas vous pourrez vous en prendre aux manies du président. Mais on n'y peut pas grand chose. Nous vous exposons tout simplement la situation telle qu'elle nous apparaît, ce qui est notre métier.

**Hon. Mr. Bussières:** I would like to assure you, Mr. Chairman and assure the members of the Committee, if I may, that I am by no means offended by the suggestions you have made, on the contrary. I have had more than one opportunity to work with members of the Senate. I have always been very impressed by their expertise, by their extensive knowledge and above all by the speed with which they go directly to the point at issue and with which they uncover weaknesses—which might not be too apparent at first sight—in certain aspects of proposed legislation.

As I have said, your remarks have been very much to the point. But on the other hand I do wish to remind you of the very real concerns expressed by members of the House of Commons with regard to the principle involved in financial leasing itself. It is in the context of the extension of this discussion that I view the amendments which you would like to be made. As I indicated a moment ago I will be examining, in the light of your remarks and in that of the present language of paragraph 209 how all this could be accommodated.

But after all is said and done I do wish to return to my original statement on the feelings of the members of the House—and this is a view which is very widely held there—about the very principle of the involvement of the banks in leasing activities. That is the dilemma.

**Le président:** Le temps avance, monsieur le ministre, mais il reste une question dont nous ne pourr s pas parler longuement aujourd'hui, sans doute, mais dont j'aimerais quand même dire un mot pour montrer la nature de nos pr occupa-

## [Text]

provision you have for prepayment of consumer loans and providing against any charge or penalty, or if there is a charge or penalty, it shall be such as is prescribed. Now, "prescribed" means, of course, by regulation. We have not seen any regulation, and it is a pretty well-known rule we have here that we want to see regulations before the bill is passed, especially any that are of substance.

I feel the government has made a good example of the opposite situation, that is, saying that there shall be no charge or penalty on consumer loans. For instance, in the most recent Canada Savings Bond campaign, it stated that no interest would be paid on funds redeemed before December 31, 1980—in effect, a penalty. In addition, it stated that interest would be paid only for every full month a bond is held by a customer. We feel those provisions are reasonable and that the Government of Canada is perfectly correct when it intends to recover its costs before a bondholder cashes in on his investment.

Every time a consumer loan or any loan is prepaid, problems of cost arise because any lender will make provision for the gradual liquidation of that loan.

What you have here is a situation that if the bank as a lender does not recover its cost directly from the borrower who creates the situation, then that cost is going to be passed on in every other item perhaps against other borrowers, but, in any event, the cost ultimately is going to be paid by people who owe money to the bank, and we feel that is important for us to know. The difficulty is to understand, first of all, the prohibition against a charge or penalty, and then to say if there is one then it shall not—I am paraphrasing what it says—be more than as prescribed, that is, by regulation. Now, what is it going to be? You might want to have a look at this. I do not want to rush you into any answer, but we think—at least, the chairman thinks—that the government has set a real precedent in the Canada Savings Bond provisions.

**Senator Molson:** Did we not have evidence, Mr. Chairman, that it cost about \$45 to put a loan on the books without overhead, and that with the addition of overhead the figure would probably be closer to \$100?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Molson:** So there was a measurable cost for the inscription of any loan in the course of the normal business on their books?

**The Chairman:** That is right. We have evidence on that. If the minister wants to see it, I can show it to him. Possibly he will accept my statement as being credible.

**L'honorable M. Bussières:** Monsieur le président, si vous me le permettez, j'aimerais faire des commentaires très brefs.

Si nous nous souvenons bien, lorsque j'ai présenté ces amendements à l'article 202 hier, j'ai indiqué que la philosophie

## [Traduction]

tions. Il s'agit du remboursement des prêts au consommateur et de l'interdiction faite en ce qui concerne les sanctions. Tout au moins, s'il doit y avoir une sanction elle devra rester conforme aux prescriptions. Or qui dit «prescription» dit réglementation. Je n'ai vu à ce sujet aucun règlement. Or s'il est une règle bien connue ici c'est que nous aimons bien connaître le règlement d'application avant l'adoption du projet de loi, surtout s'il s'agit de dispositions de fond.

J'ai l'impression que le gouvernement a donné un bon exemple du contraire, je veux dire de sanctions imposées en ce qui concerne les prêts au consommateur. C'est ainsi, par exemple, pour ce qui est de la dernière émission des Obligations d'épargne du Canada il a prescrit qu'aucun intérêt ne serait payé au titre des obligations revendues avant le 31 décembre 1980, ce qui constitue en fait une sanction. Il a affirmé en outre que l'intérêt ne serait payé qu'au titre de chaque mois complet pendant lequel l'acheteur de l'obligation en resterait propriétaire. Ce sont là, il nous semble, des dispositions raisonnables. Le gouvernement a parfaitement raison de chercher à recouvrer ses propres frais avant que l'acheteur de l'obligation réalise son placement.

Chaque fois qu'il y a un pré-paiement d'un prêt à la consommation—en fait de n'importe quelle espèce de prêt—des problèmes se posent en ce sens que le prêteur prendra des dispositions relatives à la liquidation graduelle du prêt en question.

Voici la situation. Si la banque prêteuse ne recouvre pas ses frais directement du client, qui est à l'origine de la difficulté, il va de soi que les frais que cela suppose vont devoir être supportés, mettons, par les autres emprunteurs, en fait par tous ceux qui ont des dettes envers la banque. Nous pensons qu'il faut qu'on nous explique, d'abord, le pourquoi de l'interdiction d'une sanction—ce qui n'est pas facile à saisir—et ensuite, au cas où il y aurait sanction—j'exprime la question dans mes propres mots—supérieure aux prescriptions, ce que seront ces prescriptions, autrement dit le règlement d'application. De quoi va-t-il s'agir? Vous pourriez peut-être considérer la question. Je ne veux pas vous obliger à répondre précipitamment, mais nous pensons—tout au moins le président pense—que le gouvernement a créé un vrai précédent en ce qui concerne les Obligations d'épargne du Canada.

**Le sénateur Molson:** Ne nous a-t-on pas dit, monsieur le président, qu'il faut à peu près \$45 pour inscrire un prêt aux livres, sans frais généraux et que si on ajoute ces frais généraux on arrive à quelque chose comme \$100?

**Le président:** Si.

**Le sénateur Molson:** Il existe en somme un coût mesurable en ce qui concerne l'inscription d'un prêt aux livres dans le cours normal des opérations?

**Le président:** C'est bien cela. On nous a communiqué des témoignages à ce sujet. Si le ministre veut les consulter je pourrais les lui montrer. Peut-être me croira-t-il sur parole.

**Hon. Mr. Bussières:** I may perhaps be allowed to offer a few brief observations.

You will remember that yesterday, as I talked of these amendments to section 202, I had indicated that the general



[Text]

générale du gouvernement à l'égard des institutions financières est la protection des consommateurs.

Il est bien évident, —c'était mes remarques de conclusion, si je me souviens bien—et c'était le quatrième point de mes remarques, que nous croyons fondamentalement à l'initiative des institutions financières de s'ajuster aux demandes de leurs clients, aux exigences de plus en plus pressantes des consommateurs.

Pour ce qui est des pénalités imposées pour le remboursement anticipé de prêts personnels, bien, de très nombreuses institutions financières ou bancaires ne chargent pas, à l'heure actuelle de telles pénalités. Alors, je ne vois pas le fardeau nouveau qu'elles pourraient encourir sur ce point, puisque, n'ayant pas de telles pénalités, l'effet est nul, si nous le voulons.

D'autre part, nous avons bien indiqué que pour des prêts sur hypothèque, par exemple, qui sont des prêts où la préparation du dossier est plus exigeante, un prêt personnel, eh bien, ce n'est pas touché par cette disposition. La même chose s'applique pour les prêts excédant le montant de \$50,000.

Ce sont les brèves remarques que je voulais faire, monsieur le président.

**The Chairman:** Mr. Minister, when you were presenting this bill or tabling it, and when you were dealing with the question of these matters of charges and penalties, one thing that you said was that it was your intention to introduce regulations that would prohibit penalties for consumer loans except mortgage loans; also, that it was your intention to notify the banks that the use of the rule of 78 would be prohibited in two years. This would give the banks time to institute computer systems to enable them to phase out entirely the use of the rule of 78. We had evidence on that, and the evidence was that it was not a good rule in any event. It was a make-do kind of rule, and in recent years it produced certain disadvantages as far as the lender was concerned and, therefore, they were phasing it out. So the rule of 78, unless you are going to penalize them for what you might call bad behaviour in the past by way of atonement for the sins they have done in that regard, does not enter into the picture really. The question is, should there be a penalty or charge? Should there be a legislative prohibition against putting a penalty or charge on something that involves a cost to the person who lends the money and which will have to be paid by somebody because a contract is a contract?

We suggested to the bankers, when they were here, that they could go into the business of making a loan with variable interest and, therefore, the problem would not arise in the same way. In other words, if the interest rate was what the current rate was at any time, then they do not face the situation that the borrower wants to pay off the loan, when the interest rate is such that he can make a gain for himself in doing it. We feel, first of all, this is a new experience with business and not playing favourites with the banks in that regard because, I would think, even in relation to consumers, any extension of credit might involve some penalty at some time if there is a pre-payment involved in it. I do not think it is

[Traduction]

philosophy of the government with regard to financial institutions was the protection of the consumer.

It is quite obvious—and these were my concluding remarks, if I remember correctly—in fact, the fourth part—that we have every confidence in the capacity of financial institutions to adapt to the requirements of their customers, to the every increasing demands made by them.

Now turning to the matter of penalties required in respect of pre-payments of personal loans it should be remembered that a large number of financial or banking institutions do not indulge in this practice at this time. I fail to see how this provision might constitute an additional burden upon them in this respect. If there are no penalties there is a nil effect, if you will.

On the other hand we did indicate that as far as mortgage loans were concerned,—and in this respect the actual preparation of the file is far more complicated than in the case of a personal loan—these were not included in this prohibition. The same is true of all loans in excess of \$50,000.

These are the brief remarks I wished to make, Mr. Chairman.

**Le président:** Monsieur le ministre, au moment où vous présentiez ce bill, ou où vous le déposiez, et au moment où vous traitiez de cette question des sanctions, vous aviez notamment affirmé que vous aviez l'intention d'introduire des règlements qui interdirait l'imposition de sanctions de ce genre en ce qui concerne les prêts au consommateur, mais que les prêts hypothécaires seraient soustraits à cette règle. Vous ajoutiez que vous aviez l'intention de prévenir les banques que l'imposition de la «règle des 78» serait interdite d'ici deux ans, ce qui leur donnerait le temps de mettre en place des systèmes informatisés qui leur permettraient, en fin de compte, de faire disparaître complètement cette formule. Nous avons entendu des témoignages à ce sujet d'où nous avons conclu que, de toute façon, ce n'était pas un bon système. C'était une espèce de règle improvisée qui, depuis quelques années, avait fait tort au prêteur, d'où l'intention de la faire disparaître. Bref la règle des 78 n'entre pas ici en ligne de compte, à moins qu'on ne songe à faire porter au pécheur le poids de ses fautes passées, si on peut dire. La question est de savoir s'il doit y avoir une sanction quelconque. Doit-on, par voie législative, interdire que l'on sanctionne l'emprunteur alors que le prêteur en aura été pour ses frais et qu'il va bien falloir que quelqu'un paye puisqu'un contrat est un contrat?

Lorsque les banquiers étaient ici nous leur avons proposé des prêts à intérêt variable, ce qui ferait que le problème se poserait en termes différents. Autrement dit si l'intérêt était fixé au taux courant à telle ou telle époque la banque ne se trouverait pas dans la situation où l'emprunteur aurait envie de rembourser sa dette pour replacer son argent à bénéfice. Disons tout d'abord que ce serait là une nouveauté dans le monde des affaires. Il ne s'agit pas de réserver aux banques un traitement de faveur. En effet, même pour ce qui est du consommateur, chaque fois que l'on accorde du crédit, cela peut supposer l'imposition d'une sanction quelconque ou le remboursement anticipé entre en ligne de compte. Il n'y a rien



[Text]

an unusual situation for a lender not to be out of money and to wish not to be out of money when the borrower decides that he would like to pay off the loan earlier than the terminal date.

So, having said that, that is our position, but underneath it all we think the government, in its issue of Canada Savings Bonds, has struck the right note on the principle to be followed, and if it is good enough for the Canada Savings Bonds—and I am sure consumers acquire a lot of those Canada Savings Bonds—employee payrolls and deduction processes enable the annual buying of Canada Savings Bonds, but you try to anticipate the repayment date and you run into what we would describe as a penalty.

**Hon. Mr. Bussières:** Mr. Chairman, Mr. King, from the Department of Finance, would like to make a comment.

**The Chairman:** We call it government policy once it gets into an instrument that is put out by the government, whoever authored it.

**Mr. King, Department of Finance:** I was not going to comment on the government policy. I was really going to comment on the technical reason why the Canada Savings Bond situation is different from the consumer loan situation. I think you will all realize that Canada Savings Bonds are available without accrued interest every year in the campaign up until mid-November, so in order to facilitate people who are encashing, whose bonds are coming due or who have interest to reinvest in Canada Savings Bonds, if they wish to, the bonds can be paid for with a cheque dated about mid-month—I think this year it is November 14. So there was an abuse there that we discovered in the past that some sharp operators would buy with a cheque dated on the 15th, cash in on December 1 and earn a full month's interest for a two-week investment, and that was not obviously in the interest of the government nor was it the intention—the type of investment for which the Canada Savings Bond was designed. In that particular case, there is a particular potential of abuse that is being plugged by that particular provision. I do not think there is a similar type of situation in the consumer loan field. I do not think there is that type of consent for anyone to borrow for two weeks and then pay it back, in the sense that they make money out of doing it, in the same way as they can with the Canada Savings Bonds.

**The Chairman:** I am not criticizing the government for what they have done in the Canada Savings Bonds. I say they have implemented a sound principle in what they have done. Now, whatever the reason that moved them, this is what they have done, and I look at the fact and there it is, and that is the effect. It is the penalty if you want to get your money early.

**Senator Connolly:** Could I intervene here because I am a little confused? That is not news. Section 174 seems to be the clause that we are discussing, and the particular subsection is found on page 171. It is subsection (5) and it reads as follows:

No bank shall in Canada make a loan to an individual the terms of which prohibit prepayment of the loan or any

[Traduction]

d'anormal à ce qu'un prêteur ne veuille pas perdre d'argent du fait que l'emprunteur décide de rembourser son prêt par anticipation.

Voilà en tout cas notre point de vue. Nous avons l'impression que le gouvernement, en ce qui concerne ses Obligations d'épargne, est dans le vrai; le principe qu'il applique est bon. Or ce qui vaut pour les Obligations d'épargne du Canada doit valoir pour les autres genres de dette. Je ne doute pas d'ailleurs que les employés achètent énormément d'obligations d'épargne par retenue sur les salaires, comme cela se produit tous les ans au moment de l'émission. Dès que l'on cherche à anticiper l'échéance on risque ce qu'on peut appeler une sanction.

**L'honorable M. Bussières:** Monsieur le président, M. King, du ministère des Finances, aimerait dire un mot.

**Le président:** Nous appelons cela la politique du gouvernement dès le moment où cela figure dans un document officiel, quel qu'en soit l'auteur.

**M. King, ministère des Finances:** Je n'allais pas parler de la politique du gouvernement, mais tout simplement de la raison pour laquelle, techniquement parlant, la situation en ce qui concerne les Obligations d'épargne du Canada n'est pas la même qu'en ce qui concerne le prêt au consommateur. Vous savez tous que les Obligations d'épargne sont disponibles tous les ans, sans intérêt accumulé, au cours de la campagne, jusqu'à la mi-novembre ou à peu près. De façon à faciliter les choses pour les gens qui liquident leurs obligations échues ou qui ont des intérêts à réinvestir dans les Obligations d'épargne du Canada, il est possible de payer ces obligations avec un chèque daté du milieu du mois—c'est le 14 novembre cette année, je pense—ce qui a donné lieu à des abus. En effet nous avons découvert que certains malins achetaient des obligations avec un chèque daté du 15 et les revendaient le 1  décembre, réalisant ainsi tout un mois de bénéfice sous forme d'un intérêt pour un mois au titre d'un placement de quinze jours. Ce n'était pas là, manifestement, dans l'intérêt du gouvernement. Ce n'est pas là non plus le genre d'investissement auquel on songeait en imaginant l'Obligation d'épargne du Canada. Dans le cas qui nous occupe, donc, il y avait risque d'abus. Je ne pense pas que ce risque existe dans le domaine du prêt à la consommation. Personne ne peut emprunter pour x semaines et rembourser à bénéfice comme dans le cas des Obligations d'épargne du Canada.

**Le président:** Je ne reproche pas au gouvernement ce qu'il a fait en ce qui concerne les Obligations d'épargne du Canada. Au contraire, c'est un excellent principe. Enfin, et quels qu'aient été ses motifs, voilà ce qu'il a fait et voilà les conséquences. Vous voulez rembourser par anticipation, soit, mais il faut payer.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce que je pourrais intervenir ici car je ne comprends pas très bien, ce qui n'est d'ailleurs pas nouveau. J'ai l'impression que nous en sommes à l'article 174 et que le paragraphe en question est à la page 171. Il s'agit du paragraphe 5) ainsi conçu:

Il est interdit à une banque au Canada de faire un prêt à un particulier à des conditions telles que ledit particulier

## [Text]

instalment thereon before its due date but this subsection does not apply to a loan

(a) that is secured by a mortgage on real property; or

(b) the principal amount of which is in excess of fifty thousand dollars or such greater amount as is prescribed by the regulations.

Now, there must be another subsection, which I cannot find, which provides for the payment of a penalty or the prohibition of the payment of a penalty in the event of prepayment.

**Mr. Lewis:** Page 225, Section 202, subsection (8)(f).

**Senator Connolly:** Now we are at section 202, and it says the minister may make regulations. Section 202(8)(f) says:

prohibiting the imposition of any charge or penalty referred to in this section or providing that such charge or penalty, if imposed, shall not exceed a prescribed amount.

So it is permissive for the minister under this section to regulate whether or not he will prohibit the imposition of a charge.

First of all, the lender is not allowed to prohibit prepayment. That is number one. Number two, if an attempt is made to prepay, then section 202(8)(f) says that if there is a charge made the minister may make a regulation. Is that the sequence of events, Mr. Kennett?

**Mr. Kennett:** Yes, Mr. Chairman, in effect, if I understand you correctly.

Just to clarify the situation a little bit, back on page 172, referring to section 174, which was your starting point, what is established there is a principle. It is the principle of the right to prepay a consumer loan that is less than \$50,000 in amount, and that is distinguished from a mortgage loan, which is excepted, so all that is done in section 174(5) is the establishment of the right to prepay a consumer loan of less than \$50,000. Then you come to the operational section over on page 225, which is what we are discussing now, and it is under section 202(8) which begins, "The Minister may make regulations".

Paragraph (f) says that the minister may make regulations—and please note that he does not have to make any at all, but he "may" make regulations—that either prohibit the imposition of any charge or penalty, or that impose some kind of ceiling or control over the amount of a penalty, so that he has all kinds of flexibility with regard to what he can do under the law.

**Senator Molson:** Why does he need it if the lender cannot permit prepayment? Why does he need that power?

**Mr. Kennett:** The borrower has the right to prepay, but that does not deal with the question of the cost of such prepayment. You see, the only thing section 174 says is that you have the

## [Traduction]

ne puisse rembourser ledit prêt avant la date d'échéance, en tout ou en partie, sous la réserve que le présent paragraphe ne s'applique pas à un prêt

a) garanti par une hypothèque sur des biens immobiliers

b) dont le principal dépasse cinquante mille dollars ou un montant supérieur prescrit par règlement d'application

Il doit bien y avoir un autre paragraphe que je ne retrouve pas où il est question de l'imposition d'une sanction—ou plus exactement de l'interdiction d'imposer une sanction—en cas de remboursement anticipé.

**M. Lewis:** C'est l'article 202, paragraphe (8)(f), page 225.

**Le sénateur Connolly:** Nous en sommes maintenant à l'article 202 où il est dit qu'il est loisible au ministre de prescrire un règlement d'application. Voici donc l'article 202(8)(f):

... interdisant l'imposition d'une sanction ou d'un dédit dont il est question au présent article ou disposant que ladite sanction ou ledit dédit ne dépassera pas le montant prescrit.

Il est donc loisible au ministre, aux termes de cet article de décider si, oui ou non, il entend interdire la sanction.

Mettons que l'emprunteur n'a pas le droit d'interdire le remboursement anticipé. Et d'une. Et de deux, si on lui propose un remboursement anticipé, l'article 202(8)(f) dispose que le ministre peut réglementer la sanction éventuelle. Est-ce ainsi, monsieur Kennett, que les choses se présentent?

**M. Kennett:** Oui monsieur le président, si je vous ai bien compris.

Pour tirer les choses au clair, voyons un peu la page 172, l'article 174—c'était notre point de départ—et observons qu'il s'agit là d'établir un principe. C'est le principe du droit qu'on a de rembourser par anticipation une dette inférieure à \$50,000 qui n'est pas un prêt hypothécaire lequel est soustrait à l'application de cette disposition. Bref tout ce que dispose l'article 174(5) c'est qu'on a le droit de rembourser par anticipation un prêt au consommateur inférieur à \$50,000. Puis on en vient à l'article d'application à la page 225 dont nous parlons actuellement. L'article 202(8) commence ainsi: «Il est loisible au ministre d'édicter un règlement d'application...»

L'alinéa f) prescrit que le ministre a droit d'édicter des règlements. Veuillez noter qu'il ne l'oblige en aucune manière à le faire; c'est facultatif. Il peut soit interdire l'imposition d'une sanction, d'un dédit, ou imposer une espèce de maximum à cet égard. Il conserve en somme une très grande liberté de manœuvre aux termes de la loi.

**Le sénateur Molson:** Mais pourquoi cela si le prêteur ne peut autoriser le remboursement anticipé? Pourquoi lui faut-il ce droit?

**M. Kennett:** L'emprunteur a le droit de rembourser d'avance, mais il ne s'agit pas ici du coût de ce remboursement anticipé. Voyez-vous, tout ce que l'on trouve à l'article 174



[Text]

right to prepay, but the lender has the right to write a contract that says, "You can prepay, but if you do you must pay me six months' interest," or whatever it is.

**Senator Connolly:** Actually, the draftsmanship is a little confusing, because you say, quite rightly, that section 174, in subsection (5), establishes the right to prepay, and that is correct, except that it does it negatively. This makes it confusing. I am not, however, going to start advocating the drafting of positive rather than negative ways of establishing a right.

**Mr. Scott:** I think that is because the conventional language in the instrument would be a covenant that would exclude the right to prepay.

**Senator Connolly:** Probably so.

**The Chairman:** Although, you know, Senator Connolly, when you talk about negative drafting, there is one word that we like, sometimes, in drafting, and that is, "notwithstanding".

**Senator Molson:** You would not want it to be too simple, Mr. Chairman!

**The Chairman:** Mr. Minister, we have worked you for some hours now, and, therefore, as far as we are concerned, we have touched on the points that we wanted to discuss with you, though we have not touched any further on the question of section 88, and cattle.

**Hon. Mr. Bussières:** I know the views of the committee on that.

**The Chairman:** We have said what we want to say on that, and it is very clear. We are giving the cattlemen what they asked for, and what they illustrated in their brief as to the problem when they sell cattle—not when they sell grain, or vegetables, or honey, or horses, or mules, or fur-bearing animals—and therefore "products of agriculture" is a misnomer. We say, "Give them what they want. Give them this priority over the section 88 provision." There is nothing more we can add on that.

Now, in due course we will, of course, be making a supplementary report on the subject matter of this bill, and "in due course" may be very soon; but if by any chance the bill makes its way through the House of Commons in the meantime, and comes to us, then we will be studying the bill itself, with whatever amendments may be made in the Commons. We will be looking, of course, very closely to see what has been done with this committee's recommendations. Whatever it is, we appreciate, I think, just as much as you do, that November 30 is reasonably close. We also appreciate that you have about 32 amendments that are pending in the Commons, which might take a lot of talk, or a little talk—I do not know; so there may be impediments to the November 30 date with regard to being able to get the bill out of the House of Commons. We cannot accept any responsibility for that, of course.

[Traduction]

c'est qu'on a le droit de payer par anticipation, ce qui n'empêche pas le prêteur de dresser un contrat où il serait dit: «Vous pouvez bien me rembourser d'avance, mais il faudra me payer six mois d'intérêt,» ou quelque chose de ce genre.

**Le sénateur Connolly:** En fait c'est la rédaction qui est un peu embrouillée. Vous dites—et vous avez parfaitement raison—que l'article 174(5) consacre le droit de rembourser par anticipation. C'est parfaitement exact, mais on le fait *a contrario*. Cela est compliqué. Mais je ne vais pas commencer à vanter l'avantage qu'il y a à consacrer un droit en termes positifs plutôt qu'en termes négatifs.

**M. Scott:** J'ai l'impression que cela tient à ce que les formules d'usage dans le contrat interdiraient la faculté de rembourser par anticipation.

**Le sénateur Connolly:** Sans doute.

**Le président:** Pourtant, vous savez, sénateur Connolly, vous qui parlez de termes négatifs, qu'il y a bien un mot que nous aimons bien parfois retrouver dans nos textes et c'est «nonobstant».

**Le sénateur Molson:** Vous ne voudriez pas que ce soit trop simple, monsieur le président!

**Le président:** Monsieur le ministre, nous vous avons tenu ici pendant des heures. Nous avons, en ce qui nous concerne, abordé avec vous les points que nous voulions aborder encore que nous n'ayions pas touché la question de l'article 88 et du cheptel.

**L'honorable M. Bussières:** Je connais là-dessus le sentiment du Comité.

**Le président:** Nous avons dit là-dessus ce que nous voulions dire et c'est parfaitement clair. Nous avons accordé aux éleveurs ce qu'ils désiraient, pour répondre aux préoccupations qu'ils exprimaient dans leur mémoire. C'est un problème auquel on se heurte quand on vend du bétail—pas des céréales, pas des légumes, pas du miel, ni des chevaux, ni des mules, ni des animaux à fourrure. Bref le mot «produits agricoles» n'est pas exact. Nous avons dit: «Donnons-leur ce qu'ils veulent. Accordons-leur cette priorité par rapport aux dispositions de l'article 88.» C'est tout ce que nous pouvons dire là-dessus.

Bien sûr nous allons présenter un de ces jours un rapport supplémentaire sur la matière de ce projet de loi. «Un de ces jours» c'est peut-être très bientôt, mais si d'ici là le projet de loi était adopté à toutes ses étapes à la Chambre et nous revenait nous serions saisis du texte lui-même, avec les modifications qu'aura pu lui apporter la Chambre. Il va de soi que nous l'examinerons très attentivement pour déterminer quel sort on aura fait aux recommandations de notre Comité. Quoi qu'il arrive nous sommes aussi sensibles que vous au fait que le 30 novembre n'est pas tellement loin. Nous n'ignorons pas non plus qu'il y a environ 32 propositions d'amendement dont les Communes vont être saisies et qui peuvent donner lieu à pas mal de débats ou, au contraire, être adoptées assez vite, je n'en sais rien. Quoi qu'il en soit il n'est pas sûr que le projet de loi puisse sortir de la Chambre d'ici le 30 novembre. Mais ce n'est pas du tout notre responsabilité, cela va de soi.



[Text]

That is the way we will leave it, then. you wish at any time to provide any further answers, on reflection, in connection with the points we have raised, we will be pleased to hear them. Thank you very much.

**L'honorable M. Bussières:** C'est moi qui vous remercie, monsieur le président.

Je remercie également les membres du comité pour ces heures intéressantes passées à discuter cet important projet de loi. Je suis assuré que le peu de discussions que nous avons eues ne peuvent qu'améliorer le projet de loi que nous étudions, lequel r gira les institutions bancaires, le plus tôt possible, je l'espère. Merci, monsieur le président.

**Le sénateur Molson:** Merci, monsieur le ministre.

La séance est levée.

The committee adjourned.

[Traduction]

Restons en l , par conséquent. Si vous désirez nous donner d'autres réponses, réflexion faite, en ce qui concerne les points soulevés par nous, nous nous ferons un plaisir de les recevoir. Merci infiniment.

**Hon. Mr. Bussières:** I thank you, Mr. Chairman.

I would also wish to thank the members of the Committee for the interesting hours we have been spending on an examination of this important bill. I am sure that however limited our discussions may have been they can only result in an improvement in this proposed legislation which will be applied, as quickly as possible I hope, to banking institutions. Thank you Mr. Chairman.

**Senator Molson:** Thank you, Mr. Minister.

The committee adjourned

La séance est lev e.

---









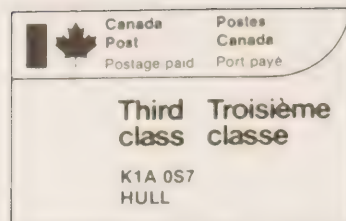












*If undelivered return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada.  
45 Sacre-Coeur Boulevard.  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada.  
45, boulevard Sacre-Coeur.  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

The Hon. Pierre Bussières, Minister of State (Finance).

*Department of Finance:*

Mr. W. A. Kennett, Inspector-General of Banks;

Mr. D. M. Macpherson, Assistant Inspector-General of  
Banks;

Mr. M. G. Clennet, Director, Foreign Banks Division;

Mr. G. W. King, Director, Capital Markets.

L'honorable Pierre Bussières, ministre d'État (Finances).

*Ministère des Finances:*

M. W. A. Kennett, Inspecteur général des banques;

M. D. M. Macpherson, Inspecteur général adjoint des  
banques;

M. M. G. Clennet, Directeur, Division des banques  
étrangères;

M. G. W. King, Directeur, Marchés des capitaux.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

**Banking, Trade  
and Commerce**

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, October 22, 1980  
Thursday, October 23, 1980

Issue No. 20

**Second Proceedings on:**  
Bill S-10, "An Act to amend the  
Corporations and Labour Unions  
Returns Act"

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Banques et du  
commerce**

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mercredi 22 octobre 1980  
Le jeudi 23 octobre 1980

Fascicule n° 20

**Deuxième fascicule concernant:**  
Bill S-10, «Loi modifiant la Loi  
sur les déclarations des corporations  
et des syndicats ouvriers»

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
October 7, 1980:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Stanbury, seconded by the Honourable Senator Goldenberg, for the second reading of the Bill S-10, intituled: "An Act to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 7 octobre 1980:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Stanbury, appuyé par l'honorable sénateur Goldenberg, tendant à la deuxième lecture du Bill S-10, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 22, 1980

(29)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

Bill S-10—"An Act to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Austin, Beaubien, Buckwold, Connolly, Lafond, McIlraith, Molson and Smith (*Colchester*). (9)

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senator Graham. (1)

*Witnesses:*

*Canadian Chamber of Commerce:*

Mr. J. D. Morrison, Chairman, Corporate Affairs Committee (Partner Clarkson, Gordon);

Dr. W. D. R. Eldon, Member of Committee, (Senior Advisor, Government Relations, Imperial Oil).

Following the opening statement, the Committee proceeded directly to the examination of the said bill.

At 3:15 p.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m., Thursday, October 23, 1980.

THURSDAY, OCTOBER 23, 1980

(31)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill S-10—"An Act to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Godfrey, Hays, Lafond, Molson and Smith (*Colchester*). (10)

*Witnesses:*

*Canadian Chamber of Commerce:*

Dr. W. D. R. Eldon, Senior Advisor, Government Relations, Imperial Oil.

*Department of Consumer and Corporate Affairs, Bureau of Corporate Affairs:*

Dr. David E. Bond, Assistant Deputy Minister;

Dr. Fenton Hay, Director, Research and International Affairs;

Mr. Edward Ellis, Economist.

*Statistics Canada:*

Mr. A. S. Foti, Director, Business Finance Division.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 22 OCTOBRE 1980

(29)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocations, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier:

Le bill S-10—«Loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers.»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Austin, Beaubien, Buckwold, Connolly, Lafond, McIlraith, Molson et Smith (*Colchester*). (9)

*Présent, mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Graham. (1)

*Témoins:*

*Chambre de commerce du Canada:*

M. J. D. Morrison, président, Comité des affaires corporatives (Associé Clarkson, Gordon);

Dr W. D. R. Eldon, membre du Comité, (conseiller senior des relations gouvernementales, Imperial Oil).

Après la déclaration préliminaire, le Comité entreprend directement l'examen dudit bill.

A 15 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 23 octobre 1980, à 9 h 30.

LE JEUDI 23 OCTOBRE 1980

(31)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

Le bill S-10—«Loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers.»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Godfrey, Hays, Lafond, Molson et Smith (*Colchester*). (10)

*Témoins:*

*Chambre de commerce du Canada:*

Dr W. D. R. Eldon, conseiller senior des relations gouvernementales, Imperial Oil.

*Ministère de la Consommation et des Corporations, Bureau des corporations:*

M. David E. Bond, sous-ministre adjoint;

M. Fenton Hay, directeur, Recherche et Affaires internationales;

M. Edward Ellis, économiste.

*Statistique Canada:*

M. A. S. Foti, directeur, Division des finances des entreprises.

*Ministry of State for Science and Technology:*

Mr. Ozzie Silverman, Director, Industry Projects.

Following the opening statements, the Committee proceeded directly to the examination of the witnesses.

At 11:20 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

*ATTEST:*

*Ministère d'État aux Sciences et à la Technologie:*

M. Ozzie Silverman, directeur, Projets industriels.

Suite aux déclarations préliminaires, le Comité procède directement à l'examen des témoins.

A 11 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, October 22, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-10, to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act, met this day at 2.30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**Senator Hayden:** Our first item of business this afternoon is a short run at Bill S-10, and representatives of the Canadian Chamber of Commerce are here. I understand that it will indeed be a short run, but if we do not finish today we will sit in the morning if the Chamber of Commerce representatives are available.

Appearing on behalf of the Canadian Chamber of Commerce are: Mr. J. D. Morrison, Chairman, Corporate Affairs Committee; and Dr. W. D. R. Eldon, a member of that committee.

Are you going to make the opening statement, Mr. Morrison?

**Mr. J. D. Morrison, Chairman, Corporate Affairs Committee, Canadian Chamber of Commerce:** Thank you, Mr. Chairman. I will, sir, if I may.

**The Chairman:** We are ready as soon as you are.

**Mr. Morrison:** Thank you, sir.

Mr. Chairman and honourable senators, as the chairman mentioned, my name is John Morrison. I am here in my capacity as chairman of the Corporate Affairs Committee of the Canadian Chamber of Commerce. In business life I am a partner in the firm of Clarkson, Gordon, and I reside in Montreal.

My colleague, Dr. Don Eldon, is a senior member of the Corporate Affairs Committee of the Chamber, and he has done much of the background work leading to the development of our position on the subject matter that is before you today. In business life he is Senior Adviser on Government Relations to Imperial Oil.

We are appearing before you today on behalf of the Canadian Chamber of Commerce which, as you know, is the country's largest business association. We sincerely thank you for agreeing to receive our representations on the matter of Bill S-10, an act to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act.

For the record, I should mention at the outset that the national Chamber has had a continuing interest in various legislative proposals relating to CALURA, and has provided testimony on previous occasions with regard to predecessor bills that were introduced in the lower house.

Our brief opening statement today is based on the content of our letter of October 17 that was addressed to Senator Hayden, your chairman. In that letter the Chamber expressed

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 22 octobre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été renvoyé le bill S-10, Loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers, se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le sénateur Hayden:** Notre premier point à l'ordre du jour cet après-midi consiste à étudier brièvement le bill S-10; des représentants de la Chambre de commerce sont parmi nous. Je crois que nous disposerons de peu de temps, mais si nous ne pouvons terminer aujourd'hui, nous siégerons demain matin, si les représentants de la Chambre de commerce peuvent comparaître.

Nous entendrons aujourd'hui, au nom de la Chambre de commerce du Canada, M. J. D. Morrison, président du comité des affaires corporatives ainsi que M. W. D. R. Eldon, membre de ce même comité.

Vous chargez-vous de la déclaration préliminaire, monsieur Morrison?

**M. J. D. Morrison, président, Comité des affaires corporatives, Chambre de commerce du Canada:** Merci, monsieur le président. Je m'en chargerai, si vous le permettez.

**Le président:** Nous sommes disposés à vous entendre, dès que vous serez prêt.

**M. Morrison:** Merci, monsieur.

Monsieur le président et honorables sénateurs. Comme vous l'a dit le président, je suis John Morrison et je compareis devant vous à titre de président du comité des affaires corporatives de la Chambre de commerce du Canada. Je suis l'un des associés à la société Clarkson, Gordon et j'habite à Montréal.

Mon collègue, M. Don Eldon, est membre sénior du comité des affaires corporatives de la Chambre de commerce et s'est chargé de recueillir presque toutes les données pertinentes qui nous ont permis d'élaborer notre position à l'égard de la teneur du projet de loi à l'étude aujourd'hui. Il occupe le poste de conseiller principal des relations gouvernementales à l'Imperial Oil.

Nous comparaissons devant vous aujourd'hui au nom de la Chambre de commerce du Canada qui, comme vous le savez, est la plus grande association d'entreprises du pays. Nous vous remercions très sincèrement de nous avoir permis de présenter nos observations relativement au bill S-10, loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers.

Je dois préciser dès le départ que la Chambre nationale s'est toujours intéressée au divers projets de loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers et est venue témoigner à l'égard de projets de loi antérieurs déposés à la Chambre basse.

Notre déclaration préliminaire est fondée sur le contenu de notre lettre du 17 octobre que nous avons adressée au sénateur Hayden, votre président. Dans cette lettre, la Chambre expri-



*[Text]*

its concern with that portion of the proposed act that would have the effect of imposing reporting requirements on corporations in Canada with regard to technology transfers.

Our principal objection to the proposed amendment is that it would require companies to prepare and submit detailed reports of technology transfers without the purpose for which the information had been requested having been stated.

After careful considerations the Canadian Chamber of Commerce has proposed that the section of the act pertaining to this requirement be deleted from the legislation, or, failing that, that the rights of companies to protect proprietary information be safeguarded in some appropriate manner. It is our view that information on technology transfers that may be required for the implementation of specific policies should be gathered under the specific legislation, or regulation, that addresses the relevant policy questions. Accordingly, it is our view that sections 4.2(1) and 4.2(2), which relate to returns on transfers of technology, should be deleted.

While abandonment of the proposed amendment would be our preferred course of action, we would suggest alternatively that at a minimum the present section 9 of the bill be amended to require advance notification to the corporation supplying the information that the information so gathered will be given to another department of government "for any purpose relating to the determination of policy in connection with the formulation of any law of Canada or the ascertainment of any matter necessary incidental thereto . . ."

Mr. Chairman and honourable senators, I would like now to call upon my colleague, Dr. Eldon, to give you a brief idea of the general thrust of the two main points which we wish to make, and to answer any questions that you may have. May I ask Dr. Eldon to proceed, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes.

**Dr. W. D. R. Eldon, Member, Corporate Affairs Committee, Canadian Chamber of Commerce:** Mr. Chairman, honourable senators, the first of our main points is concerned with the effect of this provision, section 4.2, on those who have developed, in other countries, technology which they permit Canadians to receive. There is a deterrent, we are convinced, much as there is in the Foreign Investment Review Agency, to foreigners, in dealings with Canada. The fear that the information gathering process may result in regulation of transfers of technology, we believe, will have that deterrent effect, and not be in Canada's interests.

**The Chairman:** Mr. Eldon, I think I should tell you that the subject matter that you are addressing now was exactly the basis of questions that we put to the witnesses who were here the other day. We are concerned about the purposes and we are concerned about the matter of proprietary rights so, if you can help us on that, go ahead.

*[Traduction]*

maint des craintes au sujet de cette partie du projet de loi qui aurait pour effet d'obliger les sociétés canadiennes à produire des déclarations relatives aux transferts de technologie.

La principale objection que nous formulerions à l'égard de la modification proposée, c'est qu'elle obligerait les sociétés à rédiger et à présenter des rapports détaillés sur les transferts de technologie sans que l'objectif pour lequel les renseignements ont été demandés ait été précisé.

Après une étude sérieuse, la Chambre de commerce du Canada a proposé que l'article de la loi ayant trait à cette exigence soit supprimé ou, à défaut, que les droits des sociétés visant à protéger les renseignements qui les concernent soient garantis de quelque autre manière. Nous estimons que les renseignements sur les transferts de technologie, qui pourraient s'avérer indispensables à la mise en œuvre de programmes précis, devraient être rassemblés dans le cadre d'une loi ou d'un règlement se rapportant aux questions pertinentes. En conséquence, nous estimons que devraient être supprimés les paragraphes 4.2(1) et 4.2(2) qui traitent des déclarations relatives aux transferts de technologie.

Bien que l'abandon de la modification proposée soit selon nous la meilleure mesure à prendre, nous proposerions, toutefois, comme solution de rechange, que soit au moins modifié l'article 9 du projet de loi de manière à exiger que la société qui fournit les renseignements soit informée à l'avance que ces derniers seront transmis à un autre ministère du gouvernement "pour un objet se rattachant à l'établissement d'une politique relative à l'élaboration d'une loi quelconque au Canada ou à la vérification de toute question qui y est nécessairement connexe . . ."

Monsieur le président et honorables sénateurs, j'aimerais maintenant céder la parole à mon collègue, M. Eldon, afin qu'il vous donne une brève idée de la portée générale des deux principaux points que nous désirons faire ressortir aujourd'hui et qu'il réponde ensuite à vos questions. Puis-je demander à M. Eldon de poursuivre, monsieur le président?

**Le président:** Oui.

**M. W. D. R. Eldon, membre du Comité des affaires corporatives, Chambre de commerce du Canada:** Monsieur le président, honorables sénateurs. Le premier des principaux points que nous voulons faire ressortir concerne l'impact de cette disposition, l'article 4.2, sur les sociétés qui ont élaboré, dans d'autres pays, une technologie qu'elles consentent de mettre à la disposition des sociétés canadiennes. Nous sommes convaincus, comme dans le cas de l'Agence d'examen de l'investissement étranger, que des obstacles empêchent ces sociétés étrangères de traiter avec le Canada. La crainte que cette collecte de renseignements puisse entraîner la réglementation des transferts de technologie, aura, selon nous, cet effet préventif, qui risque de nuire aux intérêts canadiens.

**Le président:** Monsieur Eldon, je dois vous dire que le sujet que vous avez abordé maintenant correspond en tous points aux questions que nous avons posées aux témoins qui ont comparu l'autre jour. Nous nous inquiétons des objectifs ainsi que de la question des droits de propriété; si vous pouvez nous aider à ce sujet, je vous prierais de poursuivre.

[Text]

**Dr. Eldon:** Would you wish me to comment further on that, or make the second point first?

**The Chairman:** Well, the second point. I am just looking at our time limitations. Are you going to be available tomorrow morning?

**Dr. Eldon:** Yes, sir. Mr. Morrison will not be, but I will, if necessary.

**The Chairman:** All right.

**Dr. Eldon:** The second point is our fear that the questionnaire which was referred to in Mr. Morrison's letter, addressed to you, Senator Hayden, as chairman, and to this committee, could be misdirected and could mislead the government. If the government is intending to understand the mechanisms and arrangements for technology transfer, and to devise policy on the basis of returns of information resulting from this questionnaire, which we have seen, then we believe that the result intended will not be achieved. We think that no questionnaire will provide information on this subject in a comprehensive way.

We believe, further, that there is an element of overkill in this provision for returns of information on technology transfers, in this particular statute. Already there are ways, through the Statistics Act, in which Statistics Canada can obtain information of this kind. We believe that the proper means for collecting information of this type, for government purposes, is through such specific statutes as the Patent Act, the Trade Marks Act, and other acts where the purpose of the information gathering is clearly set out.

Furthermore, we believe that the Canadian business community, as represented by our members, would be willing to co-operate through trade associations or on the basis of individual businesses, with any task force or government agency that wished to discuss the mechanisms and arrangements for transfer of technology into Canada.

**The Chairman:** Mr. Eldon, you are addressing your remarks on the basis that this bill is the method of getting the information that it appears to set out to get. Would you have the same objection if the effort were made via the Statistics Act?

**Dr. Eldon:** We would have much less objection, sir.

**The Chairman:** And that is because of what?

**Dr. Eldon:** Because we consider that there is a better protection, both in terms of the confidentiality—

**The Chairman:** The secrecy?

**Dr. Eldon:** The secrecy, yes. That is our prime concern. We think, if we read the transcript of Mr. Leclerc's evidence before you correctly, he said that certainly all the dollar value information that was relevant could be collected by that means, as well as possibly the qualitative information.

[Traduction]

**M. Eldon:** Désirez-vous que j'ajoute quelques commentaires ou que je passe au deuxième point?

**Le président:** Parlez-nous du deuxième point. Je pense simplement aux délais qui nous sont impartis. Pourriez-vous être des nôtres demain matin?

**M. Eldon:** Oui, monsieur. M. Morrison ne sera pas libre mais, si vous avez besoin de moi, je suis à votre disposition.

**Le président:** Très bien.

**M. Eldon:** En deuxième lieu, nous craignons que le questionnaire auquel fait allusion M. Morrison dans la lettre qu'il vous adressait, sénateur Hayden, en tant que président, ainsi qu'aux membres du Comité, soit mal employé et risque d'induire le gouvernement en erreur. Si ce dernier veut comprendre les mécanismes et les accords touchant les transferts de technologie et élaborer une politique fondée sur les renseignements fournis par ce questionnaire, que nous avons eu sous les yeux, nous croyons alors que le but visé ne sera pas atteint. Nous estimons qu'aucun questionnaire ne fournira à cet égard des renseignements complets.

Par ailleurs, il y a, à notre avis, un élément d'exagération dans cette disposition sur les déclarations relatives aux transferts de technologie. Statistique Canada dispose déjà, grâce à la Loi sur la statistique, de moyens lui permettant d'obtenir des renseignements de cette nature. Nous croyons que la meilleure façon pour le gouvernement de les rassembler, c'est de recourir à des lois précises comme la Loi sur les brevets, la Loi sur les marques de commerce et d'autres textes législatifs où l'objet de la collecte de renseignement, est clairement précisé.

En outre, nous estimons que le monde des affaires au Canada représenté ici par nos membres, serait disposée à coopérer par l'intermédiaire d'associations commerciales ou sur la base d'entreprises individuelles, avec tout groupe de travail ou organisme gouvernemental qui désirerait discuter des mécanismes et des accords de transfert de technologie au Canada.

**Le président:** Monsieur Eldon, vous fondez vos remarques sur le fait que ce projet de loi permettra d'obtenir les renseignements qu'il semble vouloir obtenir. Feriez-vous la même objection s'il fallait recouvrir la Loi sur la statistique?

**M. Eldon:** Nous y ferions beaucoup moins objection, monsieur.

**Le président:** Et pourquoi cela?

**M. Eldon:** Parce que nous estimons qu'il s'agit là d'une meilleure protection tant en ce qui concerne le caractère confidentiel...

**Le président:** Le secret?

**M. Eldon:** Le secret, oui. C'est là notre première préoccupation. Si nous interprétons bien les propos de M. Leclerc lorsqu'il a comparu devant vous, il a dit que tous les renseignements pertinents concernant la valeur monétaire pourraient être obtenus de cette façon ainsi que probablement les renseignements d'ordre qualitatif.



## [Text]

**Senator Connolly:** And it would be protected better, you think, than it would under the protection afforded by clause 9 of this bill, which Mr. Morrison's letter refers to.

**Dr. Eldon:** Yes, sir. We feel that the protection in section 15(4.2) which is referred to in clause 9 is inadequate, and that almost anything can relate to the determination of policy and the other matters referred to in that section.

**The Chairman:** Then the second part of your presentation was, in answer to my question, that there would not be the same objection if the attempt were being made by way of amending the Statistics Act; but I take it, therefore, you are not making an unqualified statement that if this amendment has to be made on this subject matter, it is all right if it is done under the Statistics Act.

**Dr. Eldon:** Well, if the result were to have the gathering of information regarding arrangements and mechanisms of technology transfer under the Statistics Act, we feel that that would not be adequate either.

**The Chairman:** Adequate from the point of view of the purposes of this bill, or adequate from the point of view of the protection of owners of the technology?

**Dr. Eldon:** Adequate from the standpoint of the purposes of this bill, if we are to understand that they are the purposes referred to in the letter from the Honourable Mr. Grafftey to Mr. Bélanger, which was filed with the committee. In other words, the emphasis there was to understand the mechanisms and arrangements of technology transfer, and we believe that an understanding of the many complex transfers and ways of transferring technology is not going to be achieved by a purely statistical approach.

**Senator Buckwold:** I am not a science person, so I wonder whether you could explain to me what is meant by "mechanisms and arrangements"? Is that just a legal procedure, really, of making an agreement with someone, or does it in fact include processes, ways of doing things, in the scientific field, that would affect the industry? How far does it go under that general title of "mechanisms and arrangements"?

**Dr. Eldon:** As I would interpret "mechanisms and arrangements", this expression would refer to all kinds of ways in which technology or technical information is transferred, such as a phone call, a visit by an expert, a blueprint or drawing, in some cases a product itself. The information might be patented or unpatented. It might be in a confidential, technical newsletter circulated within a corporation across borders. Mechanisms and arrangements could also include arrangements for research, specialized on an international basis, and we believe the questionnaire would not provide an understanding of that type of arrangement.

**Senator Buckwold:** Would it include processes that could have been confidential?

**Dr. Eldon:** Yes, sir.

## [Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Et la protection serait meilleure, selon vous, qu'aux termes de l'article 9 du présent projet de loi auquel M. Morrison fait allusion dans sa lettre.

**M. Eldon:** Oui, monsieur. Nous estimons que la protection dont il est question à l'alinéa 15(4.2) auquel l'article 9 est inadéquate et que presque n'importe quoi peut se rapporter à l'établissement d'une politique et à toute autre question dont il est fait mention dans cet article.

**Le président:** Vous déclariez dans la deuxième partie de votre mémoire, en réponse à ma question, que vous ne feriez pas la même objection si l'on essayait de faire la même chose en modifiant la Loi sur la statistique? Si je comprends bien, par conséquent, vous ne déclarez pas catégoriquement que si cette modification doit être apportée, vous ne verriez aucune objection à ce qu'elle le soit en application de la Loi sur la statistique.

**M. Eldon:** S'il s'agissait en fin de compte de rassembler des renseignements relatifs aux accords et aux mécanismes de transfert de technologie aux termes de la Loi sur la statistique, nous estimons que cela ne serait pas plus adéquat.

**Le président:** Adéquat du point de vue des objectifs du présent projet de loi ou du point de vue de la protection des propriétaires de la technologie?

**M. Eldon:** Adéquat du point de vue des objectifs de ce projet de loi, si vous estimez qu'il s'agit des objets auxquels fait allusion l'honorable M. Grafftey dans la lettre qu'il adressait à M. Bélanger et que j'ai remise au Comité. Autrement dit, il s'agissait avant tout de comprendre les mécanismes et les accords de transfert de technologie et nous estimons que ce n'est pas par une démarche purement statistique qu'on arrivera à comprendre les nombreux transferts complexes et les méthodes de transfert de la technologie.

**Le sénateur Buckwold:** Comme je ne suis pas un scientifique, je me demande si vous pourriez m'expliquer ce que vous entendez par «mécanismes et accords»? S'agit-il simplement d'un acte juridique qui consiste en fait à conclure un accord avec quelqu'un ou s'agit-il en fait de procédés, de façons de faire des choses qui, dans le domaine scientifique, auraient un effet sur l'industrie? Qu'est-ce que vous englobez sous le titre «mécanismes et ententes»?

**M. Eldon:** Selon mon interprétation, il s'agit de tous les moyens dont on dispose pour effectuer les transferts de technologie ou de renseignements techniques comme un appel téléphonique, une visite de spécialiste, des bleus ou un dessin et, dans certains cas, le produit lui-même. Les renseignements peuvent, dans certains cas, faire l'objet d'un brevet. Il peut s'agir d'un bulletin technique confidentiel distribué au sein d'une société, sans limite frontalière. Les mécanismes et ententes peuvent également englober les accords relatifs à la recherche, spécialisée sur une base internationale; nous croyons que le questionnaire ne prévoirait pas ce type d'ententes.

**Le sénateur Buckwold:** Incluerait-il des procédés qui auraient pu être confidentiels?

**M. Eldon:** Oui, monsieur.



[Text]

**Senator Buckwold:** So that in fact the confidentiality of a given process could become widely known as a result of this disclosure.

**Dr. Eldon:** Yes. That is correct. And not everything that is confidential is necessarily patentable.

**Senator Buckwold:** I have in front of me Mr. Grafftey's letter, which you have referred to, written when he was Minister of State for Science and Technology, in which he said:

The purpose of these subsections in the Act is, as far as this Ministry is concerned, to attain some understanding of the kind and quantity of technology transfer currently taking place from foreign affiliates. Because Canada generates such a small proportion of the technology used by our industries, it is important to understand what mechanisms and arrangements are used to effect technology transfers in order to better identify the potential effects of various science policy alternatives which are proposed from time to time. It is not the intention of this Ministry to use this information to regulate the transfer of such technology.

Could you try to explain to me, and presumably to the committee, just what the minister meant at that time in relation to your definition of the transfer of mechanisms and arrangements?

**Dr. Eldon:** I have no particular inside knowledge of what this minister or another minister might mean in making these statements. As an outsider in the private sector, my interpretation of it would be that the minister and other ministers in the government might wish, for example, to consider the recommendations of the Science Council of Canada regarding technological sovereignty or industrial strategy, and the policy recommendations made by a body of that type or by some private-sector body.

I can understand the desire of the Ministry of State for Science and Technology to be fully aware of how Canada obtains its technological knowledge and what it gives in return. This, for example, would also be information that could be of great value to the Department of Industry, Trade and Commerce when working on questions of national industrial strategy. A real understanding of what Canada gains from the import of technology and a real understanding of the extent to which Canada can generate its own technology are examples of the type of question that might have been in the minister's mind when he made this statement. I speculate, of course.

**Senator Buckwold:** In itself, is that bad?

**Dr. Eldon:** No, I think that is good. The thing is to do it in the right way. I put the question to Mr. Bernard Roussin, who is chairman of the Chamber's Patent and Trademarks Committee, and who is also Chief Patent Agent with Canadian Industries Limited, as to whether the questionnaire as drafted was likely to give misleading signals to the government as it develops its policy on technology transfers.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** De sorte qu'en fait un procédé confidentiel donné pourrait ainsi perdre son caractère confidentiel.

**M. Eldon:** Oui. C'est exact. Et ce ne sont pas tous les procédés confidentiels qui sont nécessairement brevetables.

**Le sénateur Buckwold:** J'ai devant moi la lettre de M. Grafftey à laquelle vous avez fait allusion et que ce dernier nous a adressée alors qu'il était ministre d'État aux Sciences et à la Technologie; il déclarait à l'époque:

L'objet de ces alinéas dans la loi est, du moins en ce qui concerne le ministère, d'en arriver à une certaine entente relativement au genre et à la quantité de transferts de technologie qu'effectuent présentement les filiales étrangères. Parce que le Canada est à la source d'une infime partie de la technologie dont se sert nos industries, il est important de comprendre quels mécanismes et à quelles ententes sont utilisés pour les transferts de technologie et ce, afin de mieux identifier les répercussions éventuelles des diverses politiques scientifiques qui pourront être proposées à certains moments. Notre ministère n'a pas l'intention de se servir de ces renseignements pour régler le transfert de cette technologie.

Pourriez-vous essayer de m'expliquer, peut-être également au comité, ce que le ministre voulait alors dire en ce qui concerne votre définition du transfert des mécanismes et des dispositions?

**M. Eldon:** Je ne sais vraiment pas ce que ce ministre ou un autre pourrait vouloir dire lorsqu'il s'exprime ainsi. En tant que profane dans le secteur privé je dirais que le ministre et d'autres ministres du gouvernement auraient peut-être voulu, par exemple, étudier les recommandations du Conseil des sciences du Canada touchant la souveraineté technologique ou la stratégie industrielle ainsi que celles qui sont faites par un organisme de ce genre ou par quelque autre organisme du secteur privé.

Je puis comprendre le désir du ministre d'état aux Sciences et à la Technologie qui désire être bien informé de la façon dont le Canada obtient ses connaissances technologiques et de ce qu'ils offrent en échange. Il s'agirait également, par exemple, de renseignements qui pourraient représenter beaucoup pour le ministère de l'Industrie et du Commerce lorsque ce dernier doit s'occuper des questions de stratégie industrielle nationale. Une véritable compréhension des avantages que le Canada retire de l'importation de la technologie et de ses aptitudes à développer sa propre technologie sont des exemples du genre de question que le ministre aurait pu avoir en tête lorsqu'il a fait cette déclaration. Il ne s'agit naturellement que de suppositions.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce mal en soi?

**M. Eldon:** Non, je crois que c'est bon. Ce qu'il faut, c'est que l'on s'y prenne de la bonne façon. J'ai demandé à M. Bernard Roussin qui est président du Comité des lettres patentes et des marques de commerce de la Chambre et qui est également agent en chef des lettres patentes de la *Canadian Industries Limited*, si le questionnaire, tel qu'il avait été

[Text]

With your permission, Mr. Chairman, I should like to read an excerpt from his reply. He said, in part:

... the signals could certainly be misleading and I am thinking here mostly of item 6 of the questionnaire. Payments made under technology transfer agreements are dictated by a variety of factors stemming from inter-partes discussions in the course of negotiations. They do not necessarily represent the actual cost assessment of the technology being transferred. Hence, improper conclusions could easily be drawn by bureaucrats and politicians from mere dollar figures appearing in the questionnaire.

**The Chairman:** Dr. Eldon, would you suggest that the questionnaire should be the end result, in its preparation, after the parties on both sides of the question have consulted together and have a full appreciation of the subject matter?

**Dr. Eldon:** That would be a better approach, in my opinion, sir.

**Senator Connolly:** Who drew up this questionnaire that you saw?

**Dr. Eldon:** We were handed this by the House of Commons committee.

**Senator Connolly:** Do you think it was drawn up by someone in the department?

**Dr. Eldon:** I believe it was drawn up in the department. The title of section C states, "Non-Financial Corporations—Annual Survey—1978—Transfer of Technology—Authority C.A.L.U.R.A."

**The Chairman:** Is there something that is not accurate in the description, "annual survey"?

**Dr. Eldon:** I do not know what the intentions were, Mr. Chairman, except that I believe it was a draft of a form that was contemplated by the relevant government department for reporting under the C.A.L.U.R.A. section on transfers of technology.

**The Chairman:** Would you say that the need for this questionnaire, the disclosures in it, and the desire of the government to secure information conforms in its availability to time limits like once a year?

**Dr. Eldon:** No, I do not believe that period of time is particularly relevant.

**The Chairman:** It is not pertinent?

**Dr. Eldon:** No, sir.

**Senator Connolly:** I am speculating too, but I suppose the purpose of the questionnaire was to put something before the committee to find out just how this section was to be implemented. Perhaps this was a first run at it and an opportunity to get comments from informed witnesses like yourself.

[Traduction]

rédigé, pourrait induire le gouvernement en erreur lorsqu'il élabore son programme de transfert de technologie.

Avec votre permission, monsieur le président, j'aimerais lire un extrait de sa réponse. Il a entre autres, écrit:

... le gouverneur pourrait effectivement être induit en erreur et je songe surtout au point 6 du questionnaire. Les paiements effectués dans le cadre d'accords de transfert de technologie sont dictés par divers facteurs qui sont ressortis au cours des discussions entre les parties pendant les négociations. Ces derniers ne représentent pas nécessairement l'évaluation des coûts réels de la technologie faisant l'objet du transfert. Ainsi, les bureaucrates et les hommes politiques pourraient facilement tirer des conclusions erronées à partir de simples chiffres en dollars apparaissant dans le questionnaire.

**Le président:** Monsieur Eldon, prétendriez-vous que le questionnaire devrait être le résultat final, dans le cadre de sa préparation, une fois que les parties se soient consultées sur les deux aspects de la question et soient tout à fait au courant du sujet?

**M. Eldon:** Je crois qu'il s'agirait, à mon avis, de la meilleure façon de procéder.

**Le sénateur Connolly:** Qui a élaboré ce questionnaire?

**M. Eldon:** C'est le Comité de la Chambre qui nous l'a remis.

**Le sénateur Connolly:** Croyez-vous qu'il a été préparé par quelqu'un du ministère?

**M. Eldon:** Je crois qu'il a été préparé au ministère. Le titre de la section C est ainsi libellé: «Sociétés non financières—enquête annuelle—1978—Transfert de technologie—Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers.

**Le président:** Y a-t-il quelque chose d'imprécis dans la description «enquête annuelle»?

**M. Eldon:** Je ne sais pas quelles étaient les intentions, monsieur le président, si ce n'est qu'à mon avis il s'agissait d'un projet de formule à laquelle songeait le ministère compétent du gouvernement afin que rapport soit fait des transferts de technologie aux termes des dispositions de la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers.

**Le président:** Diriez-vous que la production de ce questionnaire, c'est-à-dire les faits qu'il révèle, et le désir du gouvernement d'obtenir des renseignements doit respecter certains délais, disons une fois par année?

**M. Eldon:** Non, je ne crois pas que l'élément temps soit particulièrement important.

**Le président:** Ce n'est pas pertinent?

**M. Eldon:** Non, monsieur.

**Le sénateur Connolly:** Je fais également des suppositions, mais j'imagine que le questionnaire avait pour but de fournir au comité un document qui lui permettrait de déterminer de quelle façon cet article devrait être appliqué. Il s'agissait peut-être d'une première tentative et d'une occasion d'obtenir les points de vue de témoins informés comme vous.



[Text]

**Dr. Eldon:** Yes, I think the date of it, 1978, suggests that there might well be a more recent version that we are not aware of. I think there would be some very specific problems in filling out such a questionnaire. For example, exactly when is technology transferred? Is it a matter of, as I said, a phone call or a visit of an expert; a memo circulated? Is there necessarily a specific agreement; and how big a piece of technology is to be reported?

Information is circulated in technical reports which the company I am employed by receives from American and other affiliates. These reports are circulated to a great many people who pick the cherries out of the cake, if you like, and take bits and pieces of information that may be of value from these confidential reports. We do not know, in our head office, who necessarily sees these technical reports, let alone who uses them and in what instances. Is all that to be reported?

In addition, Mr. Chairman, my company has research-pooling arrangements with affiliates in other countries, and would be totally at a loss as to how to give an accurate picture of the effects of these arrangements in response to the draft questionnaire. For one thing, those arrangements enable Canadian companies such as Imperial Oil and its subsidiaries to obtain, from other members of the research pool, information on technological developments in many research labs throughout the world. This research is specialized. The Canadian research labs specialize in certain types of research and make that technology available to other members of the pool.

**The Chairman:** So, what results may well be the sum total of those labs working here and elsewhere in the world?

**Dr. Eldon:** That is right, and there is no information requested here as to what Canada is providing to other countries in return for access to world-wide developments in technology.

Our concern is that if our affiliates in other countries fear that transfers of technology to Canada will be regulated or will not be subject to proper protection of confidentiality, they will be reluctant to continue these research-pooling agreements, and they will be reluctant also to send technological reports to us on a confidential basis.

**Senator Connolly:** That is your main point?

**Dr. Eldon:** That is right, sir.

**Senator Buckwold:** Confidentiality is really your major concern?

**Dr. Eldon:** Yes, it is because, subject to adequate protection of confidentiality, we believe that we can be extremely co-operative in the business sector with the needs of government to understand these processes. We think that understanding by government is highly desirable for policy formulation.

[Traduction]

**M. Eldon:** Oui, je crois que la date de ce questionnaire, en l'occurrence 1978, laisse supposer qu'il y aurait peut-être une version plus récente que nous ne connaissons pas. Je crois que l'établissement de ce questionnaire pourrait présenter certaines difficultés. Par exemple, à quel moment s'effectue exactement le transfert de technologie? Il pourrait s'agir, comme je l'ai dit, d'un appel téléphonique ou d'une visite d'un spécialiste, d'un memorandum distribué. Existe-t-il nécessairement un accord précis; quelle importance doit revêtir une certaine technologie pour être signalée?

Les renseignements sont contenus dans des rapports techniques que la société pour laquelle je travaille reçoit de filiales américaines et autres. Ces rapports sont distribués à un grand nombre de personnes qui recueillent l'information, si vous voulez, et qui ressortent des rapports confidentiels les éléments d'information qui peuvent revêtir une certaine importance. Nous ne savons pas, au siège social, qui voit ces rapports techniques, ni même qui s'en sert et à quelles occasions. Est-ce que tout cela doit être signalé?

En outre, monsieur le président, ma société s'est entendue avec ses filiales dans d'autres pays afin de mettre en commun la recherche; elle ne serait absolument pas en mesure de tracer un tableau précis des effets de ces accords afin de répondre à une question de ce brouillon de questionnaire. En tout cas, ces accords permettent à des sociétés canadiennes comme *Imperial Oil* et ses filiales d'obtenir, des autres participants à la recherche commune, des renseignements sur les progrès technologiques réalisés par de nombreux laboratoires de recherche partout dans le monde. Cette recherche est spécialisée. Les laboratoires de recherche canadiens se spécialisent dans un certain type de recherche et mettent cette technologie à la disposition des autres membres de l'équipe.

**Le président:** Ainsi, les résultats pourraient fort bien représenter le produit de l'ensemble des travaux effectués par ces laboratoires ici au Canada et ailleurs dans le monde?

**M. Eldon:** C'est exact et aucune question n'est posée dans cette formule au sujet de ce que le Canada fournit aux autres pays en échange de cet accès aux progrès technologiques mondiaux.

Ce qui nous préoccupe c'est que si nos filiales dans d'autres pays craignent que le transfert de la technologie au Canada soit réglementé ou que son caractère confidentiel ne soit pas protégé, elles hésiteront à continuer à participer à ces projets communs de recherche et hésiteront également à nous faire parvenir des rapports techniques confidentiels.

**Le sénateur Connolly:** Il s'agit de votre principal point?

**M. Eldon:** C'est exact, monsieur.

**Le sénateur Buckwold:** Le caractère confidentiel est vraiment votre principale préoccupation?

**M. Eldon:** Oui, car sous réserve d'une protection adéquate du caractère confidentiel, nous estimons que nous pouvons largement coopérer avec le secteur des affaires, compte tenu de la nécessité pour le gouvernement de comprendre ces processus. Nous estimons que cette compréhension de la part du gouvernement est très souhaitable lorsqu'il s'agit de formuler une politique.



[Text]

**The Chairman:** Is this a convenient place for us to adjourn until further consideration tomorrow morning?

**Dr. Eldon:** Yes, sir.

**The Chairman:** I will see that the minister is here in connection with the next bill.

You have certainly opened up the subject.

We have an understanding of what points are relevant, and we would like to develop them further with you tomorrow morning.

**Dr. Eldon:** Very well.

**The Chairman:** We will meet at 9.30 tomorrow morning.

**Dr. Eldon:** Thank you very much.

**Senator Connolly:** If Dr. Eldon is to come back tomorrow morning, perhaps he could give us something specific as to views concerning adequate provision to ensure confidentiality and whether it should be in this act or in the Statistics Act. Perhaps that is a legal problem, and we certainly do not ask you to consult your solicitors.

**The Chairman:** Senator Connolly, there is another problem. In connection with the technological pool that exists outside and inside Canada where they work and develop results in a combination effort, if the outside interests are going to say that they do not want to be part of this arrangement and have to provide detailed information, then, would it be fair to say that the Canadian effort would be inhibited very considerably?

**Dr. Eldon:** Very much so, and it would be more costly.

**The Chairman:** When you say "more costly", even if it is more costly, would it be available, or would you have to do all of the development yourself instead of sharing the operation in pools on both sides of the fence?

**Dr. Eldon:** That is what I mean when I say it would be more costly. It would be a less specialized and less effective effort.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, could I ask one more question before we adjourn?

**The Chairman:** Yes, certainly.

**Senator Molson:** Would it be possible for Dr. Eldon to give us a simple, concrete example for the record? I think it would be much easier to understand exactly what we are talking about if we had a simple example of where this operates to the disadvantage of the company. Is that possible?

**Dr. Eldon:** I think it should be, sir.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen. We will meet again tomorrow morning at 9:30.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** Est-il opportun d'ajourner les délibérations jusqu'à demain matin?

**M. Eldon:** Oui, monsieur.

**Le président:** Je verrai à ce que le Ministre soit ici pour le prochain projet de loi.

Vous avez certes entamé le sujet.

Nous nous sommes entendus sur les points pertinents et nous aimerions en discuter davantage avec vous demain matin.

**M. Eldon:** Très bien.

**Le président:** Nous nous réunirons donc à 9 h 30 demain matin.

**M. Eldon:** Merci beaucoup.

**Le sénateur Connolly:** Si M. Eldon doit revenir demain matin, peut-être pourrait-il nous donner quelques précisions sur ce qu'il entend par des mesures adéquates visant à garantir le caractère confidentiel, à savoir si ces dispositions devraient être ajoutées à cette loi ou à la Loi sur la statistique. Il s'agit peut-être d'un problème juridique, mais nous ne vous demandons pas de consulter vos avocats.

**Le président:** Sénateur Connolly, il y a un autre problème. En ce qui concerne les mises en commun au Canada et à l'extérieur du Canada, là où cela fonctionne et que ces efforts communs aboutissent à des résultats, si les intérêts de l'extérieur en viennent à dire qu'ils ne veulent pas participer et qu'ils se refusent à donner ces renseignements détaillés, serait-il alors juste de dire que l'effort canadien serait grandement freiné?

**M. Eldon:** Vous avez tout à fait raison et cela serait plus coûteux.

**Le président:** Lorsque vous dites "plus coûteux", même si tel est le cas, cette recherche pourrait-elle être faite ou devriez-vous vous y attaquez seul plutôt que de procéder par le biais de mises en commun de part et d'autre?

**M. Eldon:** C'est ce que je veux dire, lorsque je dis que cela serait plus coûteux. Il s'agirait alors d'un effort moins spécialisé et moins efficace.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, puis-je poser une autre question avant que la séance ne soit levée?

**Le président:** Oui, je vous en prie.

**Le sénateur Molson:** M. Eldon pourrait-il nous donner un exemple simple et concret, pour le compte rendu? Je crois qu'il serait alors plus facile de comprendre exactement ce dont nous parlons si on nous citait le simple exemple d'un cas où cela va à l'encontre des intérêts de la société. Est-ce possible?

**M. Eldon:** Je crois que si, monsieur.

**Le président:** Merci beaucoup, messieurs. Nous nous réunirons à nouveau demain à 9 h 30.

Le Comité suspend ses travaux.

[Text]

Ottawa, Thursday, October 23, 1980

At 9.30 a.m.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** This morning we shall continue our study of Bill S-10. Perhaps to start off I should read a telegram that I received yesterday from the Confederation of Canadian Unions. They had sought to come before us on this bill and we offered them as a date this morning. We had offered them an earlier date, but they said they would not have their brief ready; so we suggested this morning. Senators may find the telegram interesting. It says:

Confederation of Canadian Unions unable to attend meeting October 23 because of strike of Canadian Union of Professional and Technical Employees. Request that consideration of Bill S-10 be postponed so that unionists can express position on this bill without crossing picket lines. Please inform committee that Confederation of Canadian Unions supports just demands of striking translators and interpreters.

That was too good not to read to you.

**Senator Molson:** That is very interesting. That is the Confederation—

**The Chairman:** The Confederation of Canadian Unions.

**Senator Molson:** What party is that? Is it related to the CLC, or CUPE?

**The Chairman:** I don't know. It says "Confederation of Canadian Unions."

**Senator Connolly:** Perhaps it is a super-union that unionized the unions.

**Senator Cook:** Does it say where the telegram came from?

**The Chairman:** From Toronto.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I think it is a quite legitimate excuse for them to make, with all due respect. They would not want to cross a picket line.

**Senator Connolly:** There is a picket line in front of the Senate entrance.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I would suggest that we respect their wishes, in the sense that we give them another opportunity to appear before our committee.

**The Chairman:** I have told them that whatever is the reason for their not coming today, if they are available to appear before us before we have ended our consideration of the bill, we will hear them; but we would like to have their brief first. We were supposed to get it today.

[Traduction]

Ottawa, le jeudi 23 octobre 1980

A 9 h 30

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous poursuivons ce matin l'étude du bill S-10. Pour commencer, je devrais peut-être vous lire un télégramme que j'ai reçu hier de la Confédération des syndicats canadiens. Cette dernière nous avait demandé de comparaître relativement à ce projet de loi et nous lui avions offert de comparaître ce matin. Nous lui avions proposé une date antérieure mais elle nous avait alors répondu que son mémoire n'était pas prêt; nous avons alors suggéré qu'elle délègue ses représentants ce matin. Les sénateurs trouveront peut-être le télégramme intéressant. Il est ainsi libellé:

La Confédération des syndicats canadiens est dans l'impossibilité d'assister à la séance du 23 octobre en raison de la grève du Syndicat canadien des employés professionnels et techniques. Nous demandons donc que l'étude du bill S-10 soit reportée afin que les syndicalistes puissent exprimer leur point de vue à l'égard de ce projet de loi sans avoir à franchir des lignes de piquetage. Veuillez informer le Comité que la Confédération des syndicats canadiens appuie les demandes raisonnables des traducteurs et interprètes en grève.

C'était beaucoup trop intéressant pour que je le passe sous silence.

**Le sénateur Molson:** C'est très intéressant. Il s'agit de la Confédération...

**Le président:** La Confédération des syndicats canadiens.

**Le sénateur Molson:** Quelle est cette organisation? Cette Confédération est-elle rattachée au CTC ou à la SCFP?

**Le président:** Je ne sais pas. Il s'agit de la «Confédération des syndicats canadiens».

**Le sénateur Connolly:** Il s'agit peut-être d'un super syndicat qui regroupe d'autres syndicats.

**Le sénateur Cook:** Précise-t-on d'où vient le télégramme?

**Le président:** De Toronto.

**Le sénateur Buckwold:** Avec tout le respect que je vous dois, monsieur le président, je crois que c'est une excuse très légitime. Des syndicalistes refuseraient de franchir une ligne de piquetage.

**Le sénateur Connolly:** Une ligne de piquetage a été dressée devant l'entrée du Sénat.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, je proposerais que nous respections leur volonté et que nous leur accordions une autre chance de comparaître devant notre Comité.

**Le président:** Je leur ai dit que peu importe la raison pour laquelle ils ne sont pas là aujourd'hui, s'ils peuvent se mettre à notre disposition avant que nous ne terminions l'étude du projet de loi, nous les entendrons; nous aimerions toutefois qu'ils nous fassent avant tout parvenir leur mémoire. Nous devions le recevoir aujourd'hui.



## [Text]

Honourable senators will recall that yesterday we had representatives of the Canadian Chamber of Commerce before us, and Dr. Eldon, who is carrying the burden of dealing with the subject matter of this bill, remained over to continue his statement. Would you now come forward, Dr. Eldon?

**Dr. Eldon:** Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. You will recall that yesterday, in our presentation, Mr. Morrison and I wished to make two main points. One was that foreign owners of technology that would be beneficial to Canada might be deterred by legislation of this sort or inhibited from making it available to Canadian corporations and affiliates in the future.

**The Chairman:** Dr. Eldon, on that point, yesterday you spoke about technological pools—I think that is what you called them.

**Dr. Eldon:** Yes, sir.

**The Chairman:** Did you intend to make that your second point in your recital? It would appear to be related to the first point that you have just stated.

**Dr. Eldon:** Yes, it is, Mr. Chairman. You left me with a question on that topic yesterday. If you like, I will refer to that at this point. The question you asked related to the pooling of research—this international specialization of research—under arrangements which, for a Canadian corporation, may enable the Canadian subsidiary, let us say, of a foreign corporation to carry on specialized research in this country. The Canadian corporation then makes the results of its research available to members of the pool in other countries, and in return receives the results of their specialized research so that the research is not duplicated.

I believe your question related to the manner in which information might be obtained from such arrangements if the questionnaire that is contemplated is not a satisfactory means. We in the Chamber are not sure that the best devised questionnaire would get the result needed by the government for policy formulation on a subject such as this.

Nevertheless, you yourself, sir, suggested that it might be one route in approaching the questionnaire to have the government party and the private parties confer and jointly work out a questionnaire. That might be the best approach for obtaining information on research pooling and international specialization agreements.

**Senator Connolly:** What about the difficulty that might arise in the event that the act empowered the minister to make regulations, and the minister, holding the trump card in these negotiations, says, "Well, all right, we cannot agree on this; this is going to be the regulation"? He will have the authority. Is there not some danger that the private party to those negotiations will have a difficulty?

**The Chairman:** Senator, if you recall, yesterday Dr. Eldon said on that point that he was concerned, and the Chamber

## [Traduction]

Les honorables sénateurs se rappelleront qu'hier nous avons reçu des représentants de la Chambre de commerce du Canada et que M. Eldon, qui a été chargé de nous entretenir de la teneur de ce projet de loi, a accepté de revenir ce matin afin de poursuivre sa déclaration. Auriez-vous l'obligeance de vous approcher, monsieur Eldon

**M. Eldon:** Merci, monsieur le président et honorables sénateurs. Vous vous repellerez qu'hier, au cours de notre présentation, M. Morrison et moi-même désirions faire ressortir deux éléments majeurs. Nous craignons en premier lieu que certains propriétaires étranger d'une certaine technologie utile pour le Canada pourraient être découragés par une telle mesure législative ou soient incapables à l'avenir de la mettre à la disposition des sociétés canadiennes et de leurs filiales.

**Le président:** Monsieur Eldon, à ce sujet, vous avez parlé hier des mises en commun technologiques—je crois que c'est l'expression que vous avez utilisée.

**M. Eldon:** Oui, monsieur.

**Le président:** Aviez-vous l'intention d'en faire votre deuxième point? Ce dernier semblerait se rattacher au premier point que vous venez tout juste de citer.

**M. Eldon:** Il s'agit bien de mon deuxième point, monsieur le président. Au moment de nous quitter hier, quelqu'un m'avait posé une question à ce sujet. Si vous le voulez bien, je traiterai maintenant de ce point. La question que vous avez posée relativement à la mise en commun de la recherche—cette spécialisation internationale de la recherche—dans le cadres d'ententes qui, pour une société canadienne, peuvent permettre à la filiale canadienne d'une société étrangère par exemple de faire de la recherche spécialisée dans ce pays. La société canadienne fait alors part des résultats de cette recherche aux membres du groupe dans d'autres pays et profitent en échange des résultats de leur recherche spécialisée de sorte qu'il n'y a pas double emploi.

Je crois que votre question se rapportait à la façon dont on pouvait obtenir des renseignements dans le cadre de ces ententes, si le questionnaire que l'on prévoit utiliser n'est pas satisfaisant. Nous de la Chambre de commerce ne sommes pas convaincus que même le questionnaire le mieux conçu permettrait d'obtenir les résultats dont le gouvernement aurait besoin pour formuler une politique sur un tel sujet.

Néanmoins, vous avez vous-mêmes laissé entendre qu'il voudrait peut-être mieux que le gouvernement et des particuliers se concertent afin de mettre au point un questionnaire. Il s'agirait peut-être là de la meilleure façon d'obtenir des renseignements sur les mises en commun en matière de recherche et sur les accords internationaux de spécialisation.

**Le sénateur Connolly:** Que dire de la difficulté qui pourrait surgir si la Loi habilitait le ministre à établir des règlements et que ce dernier, qui aurait un atout en main dans ces négociations déclare: «Eh bien, comme nous ne pouvons nous entendre sur ce point, c'est le règlement qui s'applique.» Il aura l'autorité. N'y a-t-il pas quelque danger que le particulier qui participe à ces négociations soit en difficulté?

**Le président:** Sénateur, si vous vous rappelez bien, M. Eldon a déclaré hier à ce sujet qu'il s'inquiétait, tout comme la



## [Text]

was concerned, that the non-resident participants—people in other countries—who are sharing the work of research might be so concerned about this questionnaire business and how it is framed, and that the disclosures made through the information may not fully develop the points at issue, that they might say, "Well will no longer participate in this sharing." That is the real catch, as I understand it, so far as Dr. Eldon is concerned.

**Senator Connolly:** But he went further, and it was on the further point that I was questioning him, because he said, "Let us work out the questionnaire between the minister's side and the private sector's side." The minister is holding all the cards if, under this act, he has the power to make regulations. He can ultimately say, if they do not agree in those negotiations about the contents of the questionnaire, "We are going to make the regulation thus and so." I do not say that is always done, but when you confer the power to make a regulation in the act, then the minister can act. Do you see a problem there?

**Dr. Eldon:** Yes, I do. In response to the senator's question, we do recommend that this section in the CALURA be deleted. We do see a problem if there is regulation of an excessive nature. We think that the purposes of the government can be met by less formal means.

**The Chairman:** One of your main concerns, I believe, is that, as a result of action by the minister, and as a result of the form of the questionnaire, with regard to which he, in the last analysis, might say, "This is going to be it," the non-resident participants in this pooling arrangement might very well say, "Well, we part company."

**Dr. Eldon:** Yes, and though the minister may hold the trump card with regard to devising the questionnaire, he may not hold the trump card when it comes to making foreign technology available to Canadians.

**Senator Connolly:** Oh, unquestionably.

Let me ask one quick question.

Once that pool operates, and foreign technology flows in to researchers in Canada from abroad, are the results of that foreign research covered and protected by patents or licences?

**Dr. Eldon:** Yes, generally they would be. The information that is supplied is both patented and unpatented. In other words, it depends on the nature of the agreement. It is generally an agreement to specialize research, to pool the costs and allocate them on a fair basis and to make technology available across the frontiers among members of the pool. There are likely to be, in such agreements, provisions for licensing within the pool, and provisions with regard to licensing, or not licensing, outside the pool. I am only familiar with my own company's situation, sir, and I am not sure that I can comment on any other such arrangement.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, I think, for the record, we should perhaps get this picture a little clearer.

## [Traduction]

Chambre de commerce, du fait que les participants non résidents—participants d'autres pays—qui collaborent à la recherche pourraient être tellement sceptique au sujet de ce questionnaire, de son cadre ainsi que des révélations qui pourraient être faites par le biais des renseignements, qui ne mettent pas complètement à jour les éléments en cause, qu'ils diraient: «Nous ne voulons plus participer.» C'est là le piège, d'après ce que je comprends, du moins d'après M. Eldon.

**Le sénateur Connolly:** Mais il a poursuivi et c'est à l'égard de cet autre point que je lui ai posé une question parce qu'il a déclaré: «Élaborons un questionnaire avec l'aide du ministre et du secteur privé». La chance favorise le ministre si cette loi l'habilite à établir des règlements. Si les représentants du secteur privé ne sont pas d'accord au cours de ces négociations sur le contenu du questionnaire, il peut finalement dire: «Nous allons établir le règlement de cette façon.» Je ne dis pas que cela se fait toujours ainsi, mais lorsque la loi confère le pouvoir d'établir des règlements, le ministre a alors toute liberté d'agir. Un problème se pose-t-il ici, selon vous?

**M. Eldon:** Oui. Pour répondre à la question du sénateur, nous recommandons que cet article soit abrogé. Nous sommes d'avis qu'il existe un problème lorsque le règlement est excessif. Nous estimons que le gouvernement peut réaliser ses objectifs en recourant à des moyens moins formels.

**Le président:** Je crois, qu'une de vos principales préoccupations, par suite de mesures prises par le ministre et compte tenu de la forme que revêtait le questionnaire et à l'égard de laquelle il pourrait finalement dire: «C'est cette forme que j'impose», les participants non résidents de cette mise en commun pourraient très bien déclarer: «Eh bien! nous scindons la société».

**M. Eldon:** Oui, et bien que le ministre détienne la carte maîtresse en ce qui a trait à la conception du questionnaire, tel ne sera peut-être pas le cas lorsqu'il s'agira de mettre la technologie étrangère à la disposition des Canadiens.

**Le sénateur Connolly:** Il n'y a aucun doute là-dessus.

Permettez-moi de vous poser une grève question.

Cette mise en commun une fois mise en place et la technologie étrangère une fois transférée aux chercheurs canadiens à partir de l'étranger, les résultats de cette recherche sont-ils protégés par des brevets ou des licences?

**M. Eldon:** Oui, de façon générale. Certains renseignements le seraient tandis que d'autres ne le seraient pas. Autrement dit, tout dépend de la nature de l'accord. Généralement, l'accord prévoit une recherche spécialisée, une mise en commun des coûts, qui sont répartis de façon équitable, et la mise des découvertes technologiques à la disposition des membres du fonds à l'étranger. Souvent, l'accord prévoit un système d'autorisation au sein du fonds et un système permettant d'accorder ou de refuser les autorisations pour les gens qui ne font pas partie du fonds. Je ne connais que la situation de ma propre société, si bien que je ne me sens pas en mesure de vous parler des autres accords de ce type.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, je pense qu'il serait utile, pour le compte rendu, de clarifier un peu les choses.

[Text]

These pools that you are speaking about, Dr. Eldon, are really a technical consortium, are they not, as a result of which companies with the same objectives may or may not pool all or part of their technical knowledge? They meet together, hold discussions and transfer information one to the other. Then, as a result of setting up this organization, by agreement, one company will undertake a specific piece of research so that it is not duplicated in all the others, and the other companies will do their share.

**Dr. Eldon:** That is correct.

**Senator Molson:** What I am getting at is, this is really a competitive activity. In other words, Imperial Oil would be working with certain companies on certain lines of things, but their information would not be free to Gulf or Sunoco, for example. Is this not so?

**Dr. Eldon:** It would not be available to our competitors. They would not be members of the arrangement.

**Senator Molson:** So this is really what we are getting at. Research and later development are activities that may be shared, but they are not shared with a competitor, and you are considerably concerned about the fact that the type of return you are asked to make may make valuable information available to your competitors.

**Dr. Eldon:** We would be extremely distressed if that were the result, because in our industry research results can give a firm a competitive edge that is very valuable.

**Senator Molson:** Thank you.

**Senator Godfrey:** I was not here yesterday afternoon, because I was making a speech in the Senate, so what I am going to ask may have been covered; however, I would like to clear it up.

Do these returns require technical information developed as a result of this consortium in Canada to be filed, too, or is it just foreign information?

**The Chairman:** If you look at subsection 4.2 you will see that the information is in connection with the transfer of technology:

... in the reporting period to the holding corporation or any of its subsidiaries from persons not resident in Canada.

This is one of the sections you mentioned yesterday as being one that you suggested there should be some revision of—either that or deletion.

**Dr. Eldon:** Our preference was for deletion.

**Senator Godfrey:** But with regard to the transaction, that could provide for the transfer from Canada to the foreign company of information and, it is not clear for me, from reading that section, whether that information has to be included.

[Traduction]

Ces fonds de mise en commun dont vous parlez, monsieur Eldon, constituent généralement un consortium technique, n'est-ce pas, qui permet aux sociétés animées d'objectifs identiques de mettre en commun l'ensemble ou une partie de leurs connaissances techniques. Ces sociétés se rencontrent, discutent des problèmes et se font part mutuellement de leurs découvertes. Ainsi grâce à ce genre d'organisme, une société peut entreprendre, conformément à un accord, des travaux particuliers de recherche, qu'elle sera la seule à effectuer, les autres sociétés se consacrant à un autre sujet.

**M. Eldon:** C'est exact.

**Le sénateur Molson:** Je veux dire qu'il s'agit d'une activité véritablement concurrentielle. Autrement dit, Imperial Oil peut collaborer avec certaines sociétés sur des sujets donnés, mais ses constatations ne seront pas communiquées à Gulf ou à Sunoco, par exemple. N'est-ce pas ainsi que les choses se passent?

**M. Eldon:** Nos renseignements ne seront pas mis à la disposition de nos concurrents, dans la mesure où ils ne sont pas parties à l'accord.

**Le sénateur Molson:** Voilà le cœur du problème. La recherche et les découvertes ultérieures peuvent être mises en commun, mais non pas avec un concurrent, et vous vous préoccupez sérieusement de ce que le genre de déclaration qu'on vous demande de faire pourrait mettre des renseignements précieux à la disposition de vos concurrents.

**M. Eldon:** Si un tel résultat se produisait, il serait dramatique pour nous, car dans notre secteur d'activités, les résultats de la recherche peuvent donner à une société un avantage concurrentiel de très grande valeur.

**Le sénateur Molson:** Merci.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'étais pas ici hier après-midi, car j'ai fait une intervention au Sénat, et par conséquent, il se pourrait que la question que je voudrais poser ait déjà été traitée; cependant, j'aimerais obtenir une explication.

Ces déclarations doivent-elles contenir les éléments techniques obtenus par le consortium au Canada, ou s'agit-il simplement des renseignements obtenus à l'étranger?

**Le président:** D'après l'article 4.2, il s'agit des renseignements impliquant des transferts de technologie

... à la corporation mère ou à l'une de ses filiales effectués, au cours de la période de rapport en question, par des personnes ne résidant pas au Canada.

Voilà l'une des dispositions dont vous avez dit hier qu'elles devraient être révisées ou supprimées.

**M. Eldon:** Nous préférierions qu'elles soient supprimées.

**Le sénateur Godfrey:** Mais en ce qui concerne la transaction, elle pourrait impliquer le transfert de renseignements du Canada vers une société étrangère, et à la lecture de cet article, je ne suis pas certain qu'il vise ce type de renseignements.



[Text]

**Dr. Eldon:** No. This relates to imports of technology.

**Senator Cook:** Following up Senator Molson's point, while I entirely agree with the witness' figures, would it not be a two-way street? Might you not also gain?

**Dr. Eldon:** In what way?

**Senator Cook:** Well, from research that your competitors had done, which would become available to you.

**Dr. Eldon:** Well, Mr. Chairman, I am speaking as a Canadian Chamber of Commerce witness. I hesitate to make a plug for my own company. I think, however, we are likely to be first.

**Senator Cook:** That was to be my second question. In other words, you only object to the act if you feel that you are tops, that you are No. 1.

**Dr. Eldon:** Well, naturally, if you feel you are No. 1 you do not want to share. If you are No. 2, you might like to.

**Senator Connolly:** Might I ask one more question about this, Dr. Eldon? We are talking now about the inflow of technology and the consortium. Some of the technology that comes in is protected by patent. Are the disclosures in the patent pretty well the full disclosures on the imported technology in most of the cases? If the answer is "yes" to that question, then you would not be too concerned about the disclosure of imported technological information that is the subject matter of a patent.

**Dr. Eldon:** If the information that is disclosed is fully covered by the patent, we would naturally have no objection to further disclosure; but if it goes beyond that point, if it indicates to our competitors even the direction of our research in some respects, then there would be concern.

**Senator Connolly:** What percentage of this imported technology, in recent experience, would you say is patented?

**Dr. Eldon:** I am afraid I am not close enough to that to answer your question, sir.

**Senator Cook:** Any evidence which is patented would be available elsewhere anyway, would it not? In the Patent Office?

**Dr. Eldon:** Yes, the patent is protection in return for disclosure.

**Senator Connolly:** And I suppose it follows that if the information is available in the patents that cover the imported technology, it is available in the Canadian Patent Office or some other patent office; it is available to the industry that is interested in it, so that the further disclosure of the same information here does not really serve too practical a purpose. Is that right?

**Dr. Eldon:** That is correct.

[Traduction]

**M. Eldon:** Non. Il s'agit simplement de la technologie importée.

**Le sénateur Cook:** Pour reprendre l'argument du sénateur Molson, j'accepte totalement les chiffres du témoin, mais ne peut-il y avoir échange dans les deux sens? N'est-il pas possible que vous puissiez en retirer un avantage?

**M. Eldon:** De quelle façon?

**Le sénateur Cook:** Ne pouvez-vous pas bénéficier de la recherche effectuée par vos concurrents et qui serait mise à votre disposition?

**M. Eldon:** Monsieur le président, je parle en tant que représentant de la Chambre de commerce du Canada. J'hésite à me fonder sur l'expérience de ma propre société. Je pense cependant qu'elle se classe au premier rang dans son domaine.

**Le sénateur Cook:** C'est là l'objet de ma deuxième question. Vous vous opposez à la loi uniquement dans la mesure où vous avez le sentiment d'être au premier rang.

**M. Eldon:** Naturellement, lorsque vous êtes premier, vous ne souhaitez pas partager, alors que vous souhaiterez le faire si vous êtes deuxième.

**Le sénateur Connolly:** Puis-je vous poser une autre question à cet égard, monsieur Eldon? Nous parlons des apports de technologie et du consortium. Les découvertes technologiques qui viennent de l'extérieur sont protégées par des brevets. Est-ce que, dans la plupart des cas, le brevet ne couvre pas l'intégralité de la technologie importée? Dans l'affirmative, il n'y aurait pas lieu de se préoccuper de la divulgation de renseignements technologiques importés, protégés par un brevet.

**M. Eldon:** Si le renseignement est totalement protégé par le brevet, rien ne s'oppose de notre point de vue, à ce qu'il soit divulgué ultérieurement; mais si la divulgation va au-delà des éléments protégés par le brevet, si elle peut indiquer à nos concurrents la direction de nos recherches dans certains domaines, nous aurions tout lieu de nous en préoccuper.

**Le sénateur Connolly:** D'après les données récentes, dans quelle proportion la technologie importée est-elle protégée, selon vous, par des brevets?

**M. Eldon:** Malheureusement, je ne connais pas assez ce domaine pour répondre à votre question, monsieur.

**Le sénateur Cook:** Toute invention brevetée peut-être obtenue ailleurs, par exemple au Bureau des brevets d'invention; n'est-ce pas?

**M. Eldon:** Oui, le brevet assure protection contre divulgation.

**Le sénateur Connolly:** Il faut donc en déduire que les renseignements disponibles dans les brevets qui protègent la technologie importée peuvent être obtenus dans les Bureaux des brevets d'invention au Canada, ou dans quelque autre bureau; ces renseignements sont donc à la disposition des entreprises qui s'y intéressent et leur divulgation ultérieure ne peut-être d'aucune utilité pratique. N'est-ce pas exact?

**M. Eldon:** C'est exact.



[Text]

**Senator Buckwold:** It seems to me that this gets back to the very point we raised yesterday with regard to the word "confidentiality". It would appear to me, from the point of view of the committee, that we would have to be satisfied that if information is transmitted, it must be completely confidential, and we would have to be satisfied that it works that way.

**The Chairman:** I do not think it is so provided in this bill.

**Senator Buckwold:** That is what I say. That will be the responsibility of this committee; but, really, as we go around the subject, it is confidence that companies have in information which is given that is so important.

**The Chairman:** The thing that bothers me, Senator Buckwold—and you are getting right into it—is the exchange of technological information addressed to some particular problem, and the research to develop that, or to see whether it is practicable to develop it. Now, what does "transfer of technology" mean?

Does it include that sort of thing which has not reached the stage of a patent and which may never get to the stage of a patent? If that is the subject matter of the questionnaire, it would certainly give knowledge to those who are interested in that field in what direction developments are tending.

**Senator Cook:** On the ground of confidentiality, I understood the departmental witness to intimate that they would be very careful, but certainly they would be free to do what they like with it.

**The Chairman:** Yes, and you will recall another answer when I asked why this problem was not dealt with by an amendment to the Statistics Act, I suggested that it might be the fact that there is a secrecy provision in the Statistics Act, and there is not in this bill.

**Dr. Eldon:** Mr. Chairman, you may recall that Senator Connolly left me with the question yesterday regarding what would be adequate protection of confidentiality. I believe you suggested that I not consult a legal department and provide you with a legal reply, but in answer to that question I would like to point out that the protection must be such that it is perceived as adequate protection by the foreign owners of technology who contemplate transmitting it to Canada. In our letter to you, sir, we asked that there be provision at least for advance notice to a corporation that may be affected. That would enable the corporation to approach the Chief Statistician and stress the confidentiality of the information that might be transferred from one government department to another, and would enable the Chief Statistician to specify the manner in which, and conditions under which, the information might be made available to another department. We think that is the very least protection that should be offered, and it might not be adequate.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Je pense qu'on en revient à l'argument évoqué hier à propos de la confidentialité. Il me semble que, du point de vue du Comité, nous devrions obtenir la certitude que les renseignements transmis seront absolument confidentiels et que c'est bien ainsi que les choses se passeront.

**Le président:** Je ne pense pas que ce soit ce qui est prévu dans le bill.

**Le sénateur Buckwold:** C'est ce que je veux dire. Nous avons la responsabilité d'obtenir ces garanties; en réalité, il semble, d'après ce qu'on nous dit, que ce soit la confiance qu'ont les sociétés dans les renseignements donnés, qui importe avant tout.

**Le président:** Ce qui m'inquiète, sénateur Buckwold—et vous allez au cœur du problème—c'est l'échange de renseignements technologiques consacrés à un problème particulier, et la recherche qu'il faut effectuer pour les obtenir ou pour voir s'il est possible de les obtenir. Que signifient exactement les mots «transferts de technologie»?

Est-ce que ces transferts englobent des découvertes qui n'ont pas atteint l'étape du dépôt de brevet, et qui, peut-être, ne l'atteindront jamais? Si c'est là le sujet du questionnaire, il permettrait certainement à ceux qui s'intéressent au même domaine de connaître l'orientation de la recherche.

**Le sénateur Cook:** Sur le terrain de confidentialité, j'ai cru comprendre que les représentants du ministère s'engageaient à faire preuve d'une grande prudence, mais finalement, ils pourraient faire ce qu'ils voudront des renseignements.

**Le président:** Oui, et vous vous souvenez sans doute de ce qu'ils ont répondu lorsque j'ai demandé pourquoi ce problème n'avait pas fait l'objet d'une modification de la Loi sur la statistique, en indiquant que c'était peut-être parce que la Loi contient une disposition sur le secret, alors que le bill n'en contient pas.

**M. Eldon:** Monsieur le président, vous vous souvenez que le sénateur Connolly m'a posé hier une question concernant les mesures à prendre pour assurer une bonne protection des renseignements confidentiels. Je crois que vous m'avez déconseillé de consulter un cabinet juridique et de vous donner une réponse à caractère juridique, mais j'aimerais dire, en réponse à cette question, que la protection doit pouvoir être jugée suffisante par les intérêts étrangers qui disposent de renseignements technologiques et qui envisagent de les transmettre au Canada. Dans la lettre que nous vous avons adressée, monsieur, nous demandions qu'il y ait au moins une disposition imposant qu'un préavis soit adressé aux sociétés dont les renseignements doivent être divulgués. Ces sociétés pourraient alors prendre contact avec le statisticien en chef et insister sur la confidentialité des renseignements qui pourraient être transmis d'un ministère à un autre, ce qui permettrait au statisticien en chef de préciser de quelle façon et dans quelles conditions les renseignements pourraient être mis à la disposition d'un autre ministère. Nous pensons que c'est là la protection la plus élémentaire qui devrait être assurée, et il se pourrait même que ce ne soit pas suffisant.

[Text]

**The Chairman:** Senator Connolly, did your question not go so far as to suggest to Dr. Eldon that some form or outline of a questionnaire would be designed in such a way as to make clear the information that is coming forward under this provision, if it is not patentable or patented, is not in a form where there is or can be a public disclosure of the direction in which the research is going? I think you asked that question.

It seems to me that a form of questionnaire in general terms could be designed for whose attention, for what purpose, and is it necessary that full details be developed through the questionnaire? Is the use the questionnaire is going to serve such that they—whosever's attention it comes to—must be able to apply that information to that field which is covered by this technology?

**Dr. Eldon:** I suppose one of our fears would be that someone who receives information is unable to know what is really important and what is not if a competitor of the owner of the information were to get it.

**Senator Connolly:** That is easy to understand.

Mr. Chairman, what you said just a moment ago raises a rather technical point. People who develop information that is patentable are under a very stringent regime about disclosure because a disclosure can sometimes make it impossible for you to get a patent if it has been done at a certain time to a certain person in a certain way. I do not think we should ask Dr. Eldon this, and it may be a problem—

**The Chairman:** What you are talking about is the priority in development?

**Senator Connolly:** Yes, in the event of a conflict with another similar invention. Very often the dates of disclosure or development are very germane to the validity of the application for a patent on that. Maybe this is another problem that arises out of this, because we have been talking all along about disclosure of material that may not be patented but is patentable.

**Dr. Eldon:** I think, senator, your point is a good one, and it is the reason that we would rather see disclosure provided for under the appropriate statute, such as the Patent Act, rather than under a somewhat unrelated statute such as CALURA.

**Senator Connolly:** How can you get disclosure under the Patent Act if you have not got an application for an existing patent?

**The Chairman:** That disclosure in relation to an application for a patent has to be in such form that whoever is charged with the duty of studying it and seeing whether they are patentable ideas, can appreciate from the disclosure the process, how it operates and what will make it tick. So it becomes important at the stage prior to the issue of a patent what the disclosure and the extent of it is.

In my lifetime I have been in this field and many others, and I have run into this question of the priority of development, and I know sometimes the evidence has been out of a little

[Traduction]

**Le président:** Sénateur Connolly, ne vouliez-vous pas, par votre question, indiquer à M. Eldon que le questionnaire doit être conçu de telle façon que si le renseignement fourni conformément à cette disposition n'est pas protégé par un brevet ou ne peut pas l'être, il ne sera pas présenté d'une manière qui pourrait révéler au public l'orientation de la recherche? Il me semble que vous avez posé cette question.

A qui et à quelles fins serait destiné ce questionnaire formulé en termes généraux, et est-il indispensable d'y faire figurer tous ces détails? L'utilisation du questionnaire doit-elle être telle que les gens qui en prendront connaissance seront en mesure d'appliquer les renseignements qu'il contient au domaine couvert par la technologie en cause?

**M. Eldon:** Nous craignons que les personnes qui auront accès à ces renseignements ne seront pas en mesure de distinguer les éléments importants de ceux qui ne le sont pas pour un concurrent.

**Le sénateur Connolly:** C'est facile à comprendre.

Monsieur le président, ce que vous venez de dire soulève une question d'ordre technique. Les personnes qui font une découverte susceptible d'être brevetée sont soumis à des conditions très strictes en matière de divulgation, car une divulgation peut parfois empêcher l'obtention d'un brevet, selon le moment où elle a été faite et selon la personne à qui le renseignement a été divulgué. Je ne pense pas que nous devions demander cela à M. Eldon, et il pourrait y avoir un problème...

**Le président:** Voulez-vous parler de l'antériorité des inventions?

**Le sénateur Connolly:** Oui, des cas de conflits entre inventions semblables. Très souvent, la date de la divulgation ou de la mise au point de l'invention est déterminante pour la validité du dépôt de brevet. C'est là un problème supplémentaire, car nous parlons depuis le début de la divulgation d'inventions qui ne sont brevetées, mais qui pourraient l'être.

**M. Eldon:** Vous avez sans doute raison, sénateur, et c'est pourquoi nous préférierions que la divulgation soit régie par la loi appropriée, par exemple la Loi sur les brevets, et non par la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers, qui n'a que peu de rapports avec la question.

**Le sénateur Connolly:** Comment pourrait-il y avoir divulgation aux termes de la Loi sur les brevets si personne n'a demandé à prendre connaissance d'une invention déjà brevetée?

**Le président:** En ce qui concerne la divulgation, la demande de brevet doit être présentée de telle façon que le fonctionnaire chargé d'étudier l'invention, pour voir si elle peut être brevetée, puisse apprécier toutes les conséquences de la divulgation. Il est donc important, avant l'étape de l'émission du brevet, d'apprécier toute la portée de la divulgation.

Dans mes activités professionnelles, j'ai eu l'occasion de me pencher sur ce genre de problème, notamment sur la question l'antériorité des inventions, et je sais que parfois, une invention



[Text]

notebook that somebody had made sketches and had written things in.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, I have been thinking about the fact that this knowledge could be available to anybody's competitors in Canada, but would it not be affected unless it is completely confidential? Could it also be available to foreign competitors; in other words, anyone in Japan or elsewhere, could have the records searched from time to time?

**The Chairman:** As long as the technological pooling agreement is in operation, there is provision for exchange, so that what Canada might develop in research on a subject would be available and would be provided to the non-resident, and the purpose is to avoid labs in both countries working in isolation from each other.

**Senator Molson:** But only the members of that group or consortium?

**The Chairman:** That is right.

**Dr. Eldon:** Only the members of the pool, as Senator Molson suggested, would have authorized access to the information.

**Senator Cook:** Under this act now, if technology is filed in Canada, unless it is completely confidential here, could it not eventually be made available to competitors in foreign countries?

**Dr. Eldon:** Yes, I think we have to assume a leak here is a leak worldwide.

**Senator Molson:** Perhaps I should know, Mr. Chairman, but what is the actual purpose of having this type of information return made in returns to the department? What is it to be used for?

**The Chairman:** We had a broad statement from the statistical people the other day. Naturally, they are reaching out for information that may have any possible application or disclosure in the field of technology. What further they may be thinking about, I do not know.

**Senator Molson:** As a statistical measurement, surely isn't disclosure of the details of ideas a patentable development?

**Senator Connolly:** We do not know because we have not seen the questionnaire. The questionnaire is the source of the trouble.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Buckwold:** Just to answer Senator Molson's question, I think we did refer yesterday to Heward Grafftey when he was Minister of State for Science and Technology. His explanation was as follows:

The purpose of these subsections in the Act is, as far as this Ministry is concerned, to attain some understanding of the kind and quantity of technology transfer currently taking place from foreign affiliates. Because Canada gen-

[Traduction]

a été divulguée à cause d'un petit carnet égaré, dans lequel l'inventeur avait fait quelques dessins ou noté quelques renseignements.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, j'ai réfléchi au fait que ces renseignements pourraient être mis à la disposition de concurrents au Canada, mais ne peuvent-ils être divulgués s'ils ne soient pas totalement confidentiels? Pourraient-ils être mis à la disposition de concurrents étrangers? Autrement dit, est-ce que quelqu'un, au Japon ou ailleurs, pourrait demander à prendre connaissance des dossiers?

**Le président:** Tant que l'accord de mise en commun des connaissances technologiques est en vigueur, il y a une possibilité d'échange, si bien que les résultats de la recherche effectuée au Canada sur un sujet peuvent être mis à la disposition d'un non-résident, car l'accord vise à éviter que des laboratoires, dans deux pays différents, puissent travailler à un même sujet indépendamment l'un de l'autre.

**Le sénateur Molson:** Mais l'échange n'existe qu'entre les membres de ce groupe ou consortium?

**Le président:** C'est cela.

**M. Eldon:** Comme l'a indiqué le sénateur Molson, seuls les membres du fonds de mise en commun auraient accès aux renseignements.

**Le sénateur Cook:** Aux termes de cette Loi, les renseignements technologiques présentés dans une déclaration au Canada ne pourraient-ils pas, s'ils ne sont pas absolument confidentiels, être mis un jour à la disposition de concurrents étrangers?

**M. Eldon:** Si, et nous devons supposer qu'une fuite au Canada peut avoir des conséquences à l'échelle mondiale.

**Le sénateur Molson:** Peut-être devrais-je le savoir, monsieur le président, mais pourquoi exige-t-on que ce genre de renseignement figure dans les déclarations au ministère? A quoi cela sert-il?

**Le président:** L'autre jour, les fonctionnaires de Statistique Canada nous l'ont exposé en détails. Naturellement, ils recherchent tous les renseignements qui pourraient être utilisés ou divulgués dans le domaine de la technologie. Pour ce qui est du reste, je n'en sais pas davantage.

**Le sénateur Molson:** La divulgation des détails d'une invention susceptible d'être brevetée ne peut relever de la statistique.

**Le sénateur Connolly:** Nous ne le savons pas, car nous n'avons pas vu le questionnaire. C'est du questionnaire que viennent tous les problèmes.

**Le président:** C'est vrai.

**Le sénateur Buckwold:** Pour répondre à la question du sénateur Molson, nous avons fait référence, hier, à M. Heward Grafftey, du temps où il était ministre d'État à la science et à la technologie. Voilà ce qu'il a dit:

En ce qui concerne mon ministère, ces dispositions de la Loi ont pour objet de nous faire connaître la nature et l'importance des transferts de technologie en provenance des filiales étrangères. La proportion des découvertes



## [Text]

erates such a small proportion of the technology used by our industries, it is important to understand what mechanisms and arrangements are used to effect technology transfers in order to better identify the potential effects of various science policy alternatives which are proposed from time to time. It is not the intention of this Ministry to use this information to regulate the transfer of such technology.

**The Chairman:** That is not quite the point.

**Senator Buckwold:** That was the stated purpose of this section, as indicated by the then minister.

Quite frankly, I must admit that I just do not know how they will use that information to identify the potential effects of various science policy alternatives. I do not get the link. Perhaps the witness could try to explain how they will use this information to achieve their objective.

**Dr. Eldon:** Later in the letter the minister explains the problem of paper burden which we in the Chamber of Commerce think would be a real one. He says:

However, I appreciate that the question on technology transfer is a new area, and this Ministry will therefore be discussing the preparation of the questionnaire with the Department of Consumer and Corporate Affairs and Statistics Canada at a later date, in order to keep the information requirements to an absolute minimum.

Our concern, Mr. Chairman, was that the questionnaire handed to us would not enable the minister to understand the mechanisms and arrangements for technology transfer so that he really could make any use of the filing cabinets of information that would emanate from the questionnaire.

**Senator Buckwold:** That is exactly the point I was raising. I think we may have to ask the minister or one of the representatives of that department to explain that.

**The Chairman:** It is the old question of who is going to bell the cat—who is going to do the interpretation? We may have to go beyond the ordinary departmental range to get that kind of help in order to interpret in the way you have mentioned.

**Senator Molson:** Why would this sort of information be suitable for Statistics Canada? What does Statistics Canada do with technical papers? How does it interpret them?

**The Chairman:** The statistical department has objectives concerning the gathering and compiling of information on all subjects that might be of interest to the people of Canada.

**Dr. Eldon:** Nevertheless, I think Senator Molson's point is a good one. The mere collection of numbers will not allow, or contribute necessarily to, the understanding of a process or an arrangement for technology transfer.

**Senator Cook:** Could they not say to a lawyer that he would have to be a scientist in a particular branch?

## [Traduction]

canadiennes dans la technologie utilisée pour nos industries est si faible qu'il importe de comprendre les modalités et les mécanismes des transferts de technologie, de façon à mieux prévoir les effets éventuels des différentes solutions scientifiques qui peuvent être proposées. Le ministère n'a pas l'intention d'utiliser ces renseignements pour régler les transferts de technologie.

**Le président:** Ce n'est pas exactement de ça qu'il est question.

**Le sénateur Buckwold:** C'était l'objectif officiel de cet article, comme l'a indiqué le ministre d'alors.

Très franchement, je dois dire que j'ignore comment on pourra utiliser ces renseignements pour prévoir les effets éventuels des différentes solutions scientifiques qui pourraient être proposées. Je ne vois pas le rapport. Le témoin pourrait peut-être nous expliquer comment les renseignements seront utilisés pour atteindre ces objectifs.

**M. Eldon:** Le ministre a expliqué qu'il risquait d'y avoir un problème de paperasserie et la Chambre de commerce en est très consciente. Il dit:

Cependant, il reste que les transferts de technologie constituent un nouveau domaine, c'est pourquoi nous étudierons la composition de ce questionnaire avec le ministre de la Consommation et des Corporations puis avec Statistique Canada, de façon à restreindre le plus possible la quantité des renseignements à fournir.

Monsieur le président, nous nous sommes inquiétés de ce que le questionnaire qui nous a été soumis n'aurait pas permis au ministre de comprendre les mécanismes et les accords de transfert de technologie, si bien qu'il aurait pu faire n'importe quel usage des monceaux de documents obtenus grâce au questionnaire.

**Le sénateur Buckwold:** C'est exactement ce dont je voulais parler. Peut-être pourrions-nous demander au ministre ou à l'un de ses fonctionnaires de nous donner des explications à cet égard.

**Le président:** Il s'agit encore de savoir qui va attacher le grelot, et qui va être chargé de l'interprétation. Peut-être devrions-nous nous adresser ailleurs qu'au ministère pour obtenir la réponse à votre question.

**Le sénateur Molson:** Pourquoi ce genre de renseignements serait-il indispensable à Statistique Canada? Que fait Statistique Canada des données techniques? Comment les interprète-t-elle?

**Le président:** Le service de la statistique a des objectifs concernant l'obtention et la compilation de renseignements sur tous les sujets qui peuvent intéresser la population canadienne.

**M. Eldon:** Néanmoins, je pense que le sénateur Molson a raison. Le simple fait de réunir tous ces chiffres ne devrait pas nécessairement permettre de comprendre un processus ou un accord de transferts de technologie.

**Le sénateur Cook:** Ne peut-on pas exiger d'un avocat qu'il soit spécialisé dans un domaine scientifique particulier?

[Text]

**Senator Molson:** I am thinking of the department where the return goes. We are talking about all of this going to Statistics Canada, and I do not think technical papers are statistics—perhaps the number of pages meets that criterion.

**Dr. Eldon:** Correct, sir.

**The Chairman:** You mentioned two points—I would assume we are still on the first one?

**Dr. Eldon:** I think we may have wandered into the second one.

**Senator Connolly:** That is par for the course for us.

**Dr. Eldon:** Our second point was to raise the question of costs of developing information by means of this type of legislation. Why pass section 4.2 if the information is obtainable under other statutes without further legislation? Why provide for a questionnaire that imposes a paper burden on the public without necessarily giving the government what it wants?

Mr. Morrison regretted that he was unable to be here today, but his reaction to this cost of developing information is that this is an attempt to kill a fly with a sledgehammer, but the likelihood is that the sledgehammer will miss the fly.

**Senator Cook:** We are here to look after national policies. If the bill goes through, I can see where competitors can benefit, but where would the country be any better off? Where would Canada be any better off with the collection of this data?

**Dr. Eldon:** My impression, and that of the Chamber, is that the country will not be better off. Other and better means exist for collecting the right information.

**The Chairman:** For instance?

**Dr. Eldon:** Under the existing Statistics Act, or government officials can do what we would do in private industry which is go to the corporations or the trade associations and ask for information about how transfers of technology take place.

**Senator Cook:** Could I put it another way?

If the information comes into Canada, some Canadian company or some Canadian citizen is going to benefit from it if it is valuable information?

**Dr. Eldon:** Yes.

**Senator Cook:** Where is Canada going to be any better off by having it filed with Statistics Canada? The benefit of the information is going to be available to somebody carrying on business in Canada. Where is the national purpose served by putting it on file?

**The Chairman:** It may improve the economy.

**Senator Cook:** How?

**The Chairman:** By providing income, employment, taxes.

**Senator Cook:** My point is, if it is valuable, somebody already has it in Canada.

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Je pense au service auquel ces déclarations sont destinées. Tous ces renseignements doivent être adressés à Statistique Canada, et je ne pense pas que les données techniques relèvent de la statistique, sauf la numérotation des pages sur lesquelles elles figurent.

**M. Eldon:** Vous avez raison, monsieur.

**Le président:** Vous avez parlé de deux problèmes; je suppose que nous en sommes toujours au premier?

**M. Eldon:** Peut-être avons-nous glissé jusqu'au second.

**Le sénateur Connolly:** Nous en avons l'habitude.

**M. Eldon:** Notre second argument concerne ce qu'il en coûte d'obtenir des renseignements au moyen d'une loi de ce genre. Pourquoi adopter l'article 4.2 si l'on peut obtenir les mêmes renseignements par une autre loi, sans qu'il y ait à invoquer celle-ci? Pourquoi prévoir un questionnaire qui impose au public une charge supplémentaire de paperasserie et qui ne fournira pas nécessairement au gouvernement les renseignements qu'il cherche à obtenir?

M. Morrison a regretté de ne pouvoir être ici aujourd'hui, mais il estime que le coût de la production de ces renseignements est tel que la chose revient à vouloir tuer une mouche à coup de marteau, sans même y réussir.

**Le sénateur Cook:** Nous sommes ici pour examiner les politiques nationales. Si le projet de loi est adopté, les concurrents pourraient en bénéficier, mais le pays s'en portera-t-il mieux? Le Canada profitera-t-il de la compilation de ces données?

**M. Eldon:** Je n'en ai pas l'impression et la Chambre de commerce en doute aussi. Il existe d'autres meilleurs moyens de réunir des renseignements utiles.

**Le président:** Par exemple?

**M. Eldon:** Ceux que prévoit la loi actuelle sur les statistiques; autrement, suivant l'usage du secteur privé, le gouvernement pourrait communiquer avec des sociétés ou des associations commerciales et leur demander des renseignements sur les modalités de transfert de technologie.

**Le sénateur Cook:** Puis-je poser ma question autrement?

Si des renseignements utiles entrent au Canada, certaines sociétés canadiennes ou certains Canadiens vont en profiter, n'est-ce pas?

**M. Eldon:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Quel avantage aurait notre pays à ce qu'ils soient enregistrés à Statistique Canada? Ils vont profiter ici à des sociétés commerciales. Que gagnerait-on sur le plan national, à les faire consigner?

**Le président:** Cela peut améliorer l'économie.

**Le sénateur Cook:** Comment?

**Le président:** En assurant des revenus, des emplois et des recettes fiscales.

**Le sénateur Cook:** Je veux dire que si ce sont des données utiles on en dispose déjà au Canada.



[Text]

**The Chairman:** We are talking about transfers of technology, I take it, out of Canada and into Canada, and I suppose at some stage the development is intended to reach a stage where either it is workable or it is not. If it is workable, then I would think that you have to assume that the economic development of that could produce nationally positive results.

**Senator Cook:** I would agree, but it is not going to be any more workable by filing it with Statistics Canada. Some fellow may be making paint and receive good information. He goes on and makes better paint, anyhow. It has nothing to do with Statistics Canada. My question is that the information that comes into Canada is then filed in the department, but how is anyone better off than at present, under non-disclosure?

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, we should not lose sight of the fact that it may have been the Science Council that fomented this thing in its endeavour to increase the percentage of Canadian research and development that goes into products in this country. The ulterior motive of this whole thing could be to perhaps restrict the flow, in a way, of foreign technological developments and information with the idea of processing in Canada, which is one of their major objectives.

**Senator Connolly:** That is a very wise observation.

Dr. Eldon, a moment ago you said something about the availability of information "of this character", to government for the purpose of formulating policy, from sources other than through a medium such as this bill.

Mr. Chairman, may I read one sentence from Mr. Grafftey's letter of November 28, 1979 to the Canadian Chemical Producers' Association? It reads:

The purpose of these subsections in the Act is, as far as this Ministry is concerned, to attain some understanding of the kind and quantity of technology transfer currently taking place from foreign affiliates.

This touches on Senator Buckwold's point, because the thrust of a good deal of the discussion, even in the Special Committee of the Senate on Science Policy, was that there was not enough research done in Canada. I believe that is the objective they are trying to clarify.

Concerning "the kind and quantity of technology transfer currently taking place from foreign affiliates," you said there were other ways in which that kind of information, that is now available to government, could be obtained by the government.

Would you elaborate on that point?

**Dr. Eldon:** I would presume that under the Statistics Act the Chief Statistician could ask for information that would give him the basis for statistics on the quantity of technology transfers taking place, by some measure, from foreign affiliates to Canadian subsidiaries or Canadian parent companies, as the case might be.

**Senator Cook:** I know of a small manufacturing concern in my province which finds that any worthwhile research is far beyond its means. It is a member of a large group. It pays a

[Traduction]

**Le président:** Nous parlons de transferts de technologie du Canada à l'étranger ainsi qu'en sens inverse et j'imagine qu'à un certain stade nous verrons si le processus est rentable. S'il l'était cela voudrait dire qu'il pourrait entraîner de bons résultats économiques sur le plan national.

**Le sénateur Cook:** En effet, mais on ne sera pas plus avancé avec ces déclarations enregistrées à Statistique Canada. Prenons le cas d'un fabricant de peinture qui reçoit des renseignements utiles sur ce produit. Il améliorera la qualité de sa production, ce qui n'a rien à voir avec Statistique Canada. Voilà ma question: des renseignements entrent au Canada et sont consignés aux statistiques officielles; en quoi est-ce que cela améliorera la situation actuelle, où les renseignements n'ont pas à être divulgués?

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, il ne faut pas oublier qu'il est possible que ce soit le Conseil des sciences qui ait pris cette décision, pour essayer d'augmenter le pourcentage de recherche et de développement canadiens appliqués à des produits nationaux. En fin de compte le motif de tout cela pourrait être de limiter d'une certaine façon le mouvement des réalisations et des informations technologiques de l'étranger, pour que la production se fasse au Canada, ce qui constitue l'un des principaux objectifs du Conseil.

**Le sénateur Connolly:** C'est une observation très juste.

Il y a un instant, monsieur Eldon, vous avez parlé de mettre des renseignements de ce genre à la disposition du gouvernement, afin qu'il s'en serve pour déterminer ses orientations, et en envisageant autre chose que ce projet de loi.

Monsieur le président, permettez-moi de citer un extrait de la lettre que M. Grafftey a envoyée le 28 novembre 1979 à l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques.

Du point de vue de ce Ministère, l'objet de ces dispositions de la loi est d'obtenir une certaine évaluation de la nature et du volume des transferts de technologie effectués actuellement à partir des filiales étrangères.

Cela rejoint l'argument du sénateur Buckwold, car, même au sein du Comité spécial du Sénat traitant de la politique scientifique, le point essentiel était qu'il ne se faisait pas suffisamment de recherche au Canada. Voilà donc, semble-t-il, l'objectif qu'on essaye de clarifier.

À propos de la nature et du volume de la technologie actuellement transférée à partir des filiales étrangères, vous avez dit qu'il y avait d'autres moyens pour le gouvernement d'obtenir les renseignements dont il dispose actuellement.

Pourriez-vous développer cela?

**M. Eldon:** En vertu de la Loi sur la statistique, le statisticien en chef peut demander des renseignements lui permettant d'établir des statistiques sur la quantité de technologie transférée dans une certaine mesure, par des sociétés étrangères affiliées à leurs filiales au Canada ou aux sociétés mères canadiennes, selon le cas.

**Le sénateur Cook:** Dans ma province, je sais qu'une petite manufacture estime que toute recherche vraiment utile dépasse de loin ses moyens. Elle est membre d'un groupe



## [Text]

fee and, as a result, is up to date in all the advances in the line of products that it manufactures. Would there be any possibility, if this goes through, that the group would not want that company as a member? The group gets the fee and they might say, "The information that we are giving to you now is confidential, as you are a member of the group; but now we have to pass it all on to the government and there might be a leak, and so far as the fee is concerned, it is not worth it."

**Dr. Eldon:** That is one of the points that the Chamber is making. It might be a deterrent.

**Senator Cook:** In that case, it would not help the cause of research and development in Canada; it would stifle it.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, would you allow me to read into the record a paragraph from the brief of the Canadian Chemical Producers' Association, which was sent to you, dated October 14? It is a further elaboration of the point I made:

The Science Council in a recent background study, "The Weakest Link", recommended that technology imports be regulated. The proposed collection of such information suggests to us a potential interest within government in regulating or controlling access to technology from outside of Canada, possibly as a means of increasing industrial research and development within Canada. In short, while we recognize that the proposed amendment to CALURA does not by itself represent any immediate limitations to technology flow into Canada, we regard these as possible indications of an intent by government to do so.

We should keep that in mind. The letter from the minister negated that, in the sense that he did say that it was not the intention of the ministry to use that regulation to regulate the transfer of such technology. That was a reassurance: but I believe there is a nervousness on the part of industry that the zealotry of the Science Council and others for research in Canada, which can be appreciated, may lead to the use of these statistics for the eventual limitation of the flow of technological information.

**The Chairman:** Senator Buckwold, some of us think there should be some limit on the act of faith that one is supposed to exercise.

**Senator Cook:** Let us put it another way: I do not think we are too concerned about the government's intent. We are concerned about what the act says.

**The Chairman:** That's right.

**Dr. Eldon:** Also, if the foreign affiliates fear that the policy stated by a former minister might be changed, then it is their perception that might be important.

**Senator Cook:** The minister's intention does not have too much weight, so far as I am concerned.

## [Traduction]

important. Elle paie une cotisation qui lui permet d'être mise au courant de tous les progrès réalisés dans les produits qu'elle fabrique. Si ce projet de loi est adopté, serait-il possible que le groupe refuse de considérer cette société comme un de ses membres? Lorsque le groupe touche une cotisation, il peut dire que les renseignements qu'il fournit à ses membres sont confidentiels; mais lorsqu'il devra tout déclarer au gouvernement, il pourrait y avoir des fuites et la cotisation ne sera même plus un atout.

**M. Eldon:** C'est l'un des arguments que présente la Chambre de Commerce. Ce pourrait être un élément de dissuasion.

**Le sénateur Cook:** Dans ce cas, cette mesure ne contribuerait pas à l'essor de la recherche et du développement au Canada, au contraire.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, permettez-moi de faire consigner au compte rendu un paragraphe que je voudrais extraire du mémoire de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, qui vous a été envoyé le 14 octobre. Il explicite mon point de vue:

Dans une récente étude de base intitulée «The Weakest Link», le Conseil des sciences a recommandé que les importations de technologie soient contrôlées. Qu'on ait proposé de compiler ces renseignements nous indique que le gouvernement voudrait peut-être réglementer ou contrôler l'accès à la technologie provenant de l'extérieur du Canada, en en faisant peut-être un moyen d'augmenter la recherche et le développement industriels à l'intérieur du Canada. En quelques mots, bien que nous admettions que la modification proposée à la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers ne constitue pas dans l'immédiat un obstacle à l'acheminement de technologies vers le Canada, nous estimons qu'elle indique la possibilité que le gouvernement envisage une telle mesure.

Nous devons garder cela à l'esprit. La lettre du ministre a nié cette hypothèse en disant que le ministère n'avait pas l'intention d'utiliser ce règlement pour réglementer le transfert de cette technologie. C'était réconfortant, mais je pense qu'une partie de ce secteur craint que le zèle démontré par le Conseil des sciences et d'autres intéressés pour que la recherche se fasse au Canada—ce qui est compréhensible—ne l'amène à utiliser ces données pour limiter éventuellement le mouvement des renseignements technologiques.

**Le président:** Sénateur Buckwold, certains d'entre nous estiment qu'il faudrait modérer quelque peu la foi qui est censée nous animer.

**Le sénateur Cook:** En d'autres termes, je ne pense pas que nous soyons trop inquiets au sujet des intentions du gouvernement. Ce sont les dispositions de la loi qui nous préoccupent.

**Le président:** En effet.

**M. Eldon:** De plus, si les filiales étrangères craignent que la politique énoncée par un ancien ministre puisse être modifiée, c'est leur perception des choses qui pourrait être importante.

**Le sénateur Cook:** Pour ma part, je ne pense pas que l'intention du ministre ait beaucoup de poids.

[Text]

**Senator Buckwold:** That information may not be sent by the foreign affiliate to their Canadian branch or connection. They may miss out on it.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, do we not come back to one of the earlier points made this morning and yesterday, that it is the questionnaire that really decides whether there is going to be nervousness on the part of someone providing technical information?

**Senator Connolly:** Take it one step further: the questionnaire is dependent upon the power of the minister to make a regulation.

**Senator Molson:** That is right.

**Senator Connolly:** That gives the trump card to the minister.

**Senator Cook:** The questionnaire is not etched in stone. We may have one questionnaire today and in five years we may have a very different one.

**Senator Molson:** If they ask for information where the disclosure is completely innocuous, that is one thing; but if the questionnaire asks questions in depth that lead to a complete understanding of the kind of work that is being done, then I can quite appreciate the nervousness that might occur.

**Senator Cook:** I would say that the little manufacturing company to which I referred could be out of business in a number of years if it did not have availability to the research information of the group, in order to keep abreast of its competitors.

**Dr. Eldon:** It is important, in terms of Senator Buckwold's question, that the government understand the process of technology transfer and the situation of the small manufacturer who needs access to foreign research. If a questionnaire is misdirected or misleading, the government will not have the understanding needed to assess the recommendations of the Science Council.

**The Chairman:** Dr. Eldon, do you think we could move on to your next point?

**Dr. Eldon:** Yesterday Senator Molson asked for an example of technology being transferred to Canada, and the terms and conditions under which it is transferred. My understanding of the question may not be complete, but that is the way I noted it down when we adjourned yesterday.

The problem is to know just what is a typical example. It is probable that for many major corporations some of the most significant transfers are not subject to specific licensing arrangements or agreements. If you have a licensing arrangement, then you may have something typical—something like the research pool that I was describing earlier; but if you have seminars, personal exchanges, phone calls, and so on, in which transfers of technology take place, it is rather difficult to describe those.

One example that we were aware of in our Chamber delegation was the plumbing supply business, in which major manufacturers in Canada are, to the largest extent, 100 per cent

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** La filiale peut ne pas envoyer des renseignements à sa succursale ou à son bureau au Canada. Elles risquent de ne pas en profiter.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, ne revenons-nous pas à l'un des arguments déjà présenté ce matin et hier, selon lequel c'est le questionnaire qui décide en réalité s'il y aura des inquiétudes chez ceux qui doivent fournir des renseignements technologiques?

**Le sénateur Connolly:** J'irais plus loin: il y aura ce questionnaire si le ministre a le pouvoir d'édicter un règlement.

**Le sénateur Molson:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** Le dernier mot revient donc au ministre.

**Le sénateur Cook:** Le questionnaire n'est pas gravé dans la pierre. Celui que nous aurions aujourd'hui se présentera de façon bien différente dans cinq ans.

**Le sénateur Molson:** Si les renseignements demandés sont tels que leur divulgation est complètement inoffensive, il n'y a aucun problème, mais si le questionnaire exige des réponses très détaillées qui permettent de comprendre la nature de la totalité des activités entreprises, alors, je comprends fort bien qu'il pourrait produire une inquiétude certaine.

**Le sénateur Cook:** Je voudrais dire que la petite manufacture dont j'ai déjà parlé risquerait de faire faillite au bout d'un certain nombre d'années si le groupe ne lui fournissait pas les renseignements au sujet de la recherche qui lui permettent de se maintenir au niveau de ses concurrents.

**M. Eldon:** Dans l'optique de la question du sénateur Buckwold, il est important que le gouvernement comprenne le processus du transfert de technologie et la situation des petites entreprises qui ont besoin d'avoir accès à la recherche à l'étranger. Si un questionnaire est mal orienté, ou s'il prête à confusion, le gouvernement n'aura pas la compréhension nécessaire pour évaluer les recommandations du Conseil des sciences.

**Le président:** Monsieur Eldon, pouvons-nous passer au point suivant?

**M. Eldon:** Hier, le sénateur Molson a demandé un exemple de technologie transférée au Canada et il s'est interrogé sur les modalités qui s'appliquent. Je n'ai peut-être pas entièrement compris la question, mais c'est ainsi que je l'ai notée hier, au moment où nous levions la séance.

Il faut se demander ce qu'est exactement un exemple type. Il est probable que certains des principaux transferts qu'effectuent nombre de grandes sociétés ne sont pas assujettis à des accords ou à des contrats de licences, lesquels permettent d'avoir quelque chose de concret, comme le fonds commun de recherche que j'ai déjà décrit; mais si les transferts de technologie se font lors de colloques, d'échanges personnels, d'entretiens téléphoniques et ainsi de suite, il devient assez difficile de les décrire.

Notre Chambre de commerce connaît bien le secteur des fournitures de plomberie, dans lequel les principaux fabricants installés au Canada relèvent presque entièrement de sociétés



[Text]

foreign owned. There is a free exchange of techniques between the Canadian subsidiaries and the foreign parent companies. Canadian personnel, for example, are trained in the United States, and then returned to Canada. They absorb the technology through training in the United States.

I am afraid I am limited by having examples from my own company, and not, possibly, very many examples that would cover the breadth of interests of the Canadian Chamber of Commerce; but I am sure that information could be obtained from the Chamber or from the Canadian Manufacturers' Association.

**The Chairman:** Anything further?

**Dr. Eldon:** I have nothing further, sir.

Speaking on behalf of the Chamber, I would like to say how much I appreciate the opportunity to appear before you. Your questions have been very perceptive.

**The Chairman:** Well, we may ask the Chamber for the kind of additional information you have indicated might be desirable.

**Dr. Eldon:** If we can be helpful in any way, sir, please contact us.

**The Chairman:** Thank you very much.

Now, we have before us this morning representatives from the Department of Consumer and Corporate Affairs. We have Dr. David E. Bond, who is the Assistant Deputy Minister; Dr. Fenton Hay, the Director of Research in International Affairs; Mr. Edward Ellis, Economist; and Mr. Ozzie Silverman, Director, Industrial Projects.

Dr. Bond, I take it you have an opening statement of some kind.

**Dr. David E. Bond, Assistant Deputy Minister, Corporate Affairs, Department of Consumer and Corporate Affairs:** Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, the Canadian Chemical Producers' Association, in their brief presented to the committee last week, were concerned about several aspects of the returns on transfers of technology provided for in section 4.2(1) and 4.2(2) of Bill S-10. These subsections require the reporting of information on licensing agreements involving Canadian licensees.

The Chemical Producers requested that the reporting burden be kept to a bare minimum. Consumer and Corporate Affairs is willing to explore all possible avenues to minimize the burden. Possibilities which we have considered include the phasing in of reporting, so that only a sample of licences is reported each year, until all licences have been covered. From this point on it would be necessary only to collect data on new licences and changes in old licences. The reporting burden would be substantially reduced at this point, as the form could be filled out as part of the execution of the new licensing agreement.

**The Chairman:** When did this system that you refer to, of compiling licensing information, come into existence? I take it

[Traduction]

étrangères. Il y a libre-échange de la technologie entre les filiales canadiennes et les sociétés mères étrangères. Le personnel canadien est formé aux États-Unis puis il rentre au Canada. Cet apprentissage lui permet d'absorber la technologie utilisée.

Je crains de ne vous donner que des exemples tirés de ma propre société, au lieu de vous en citer qui couvrirait le vaste champ d'intérêt de la Chambre de commerce du Canada; mais je suis sûr que cette dernière ou que l'Association des manufacturiers canadiens pourrait vous fournir de toutes sortes de renseignements.

**Le président:** Y a-t-il autre chose?

**M. Eldon:** Non, rien d'autre, Monsieur.

Au nom de la Chambre de commerce, je voudrais dire que j'ai été très heureux d'avoir la possibilité de comparaître devant vous. Vos questions ont été très intéressantes.

**Le président:** Nous demanderons peut-être à la Chambre de commerce de nous fournir les autres renseignements qui pourraient nous servir selon vous.

**M. Eldon:** Si nous pouvons vous être de quelque utilité que ce soit, n'hésitez pas à communiquer avec nous.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup.

Nous avons maintenant devant nous ce matin les porte-parole du ministère de la Consommation et des Corporations. Nous avons M. David E. Bond, sous-ministre adjoint; M. Fenton Hay, directeur de la Recherche et des Affaires internationales; M. Edward Ellis, économiste et M. Ozzie Silverman, directeur des projets industriels.

Monsieur Bond, je vous cède la parole pour la déclaration préliminaire que vous souhaitez faire.

**M. David E. Bond, sous-ministre adjoint, Bureau des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations:** Je vous remercie, monsieur le président.

Honorables sénateurs, dans le mémoire qu'elle a présenté la semaine dernière au Comité, l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques s'est dite préoccupée par plusieurs aspects des déclarations relatives aux transferts de technologie prévues aux paragraphes 4.2(1) et 4.2(2) du Bill S-10. Ces dispositions stipulent qu'il faut déclarer des renseignements sur les contrats de licence dont sont titulaires des Canadiens.

Les fabricants de produits chimiques ont demandé de réduire au minimum les renseignements à déclarer. Le ministère de la Consommation et des Corporations est disposé à examiner toutes les possibilités afin d'œuvrer dans ce sens. Nous avons ainsi envisagé d'appliquer le processus de façon progressive, de sorte qu'un seul groupotype de licences soit déclaré chaque année jusqu'à ce que toutes soient enregistrées. Ensuite, il suffira de recueillir les données concernant les nouvelles licences et ainsi que les changements apportés aux anciennes. Le fardeau de ces déclarations sera alors sensiblement réduit, la formule pouvant être remplie lors de l'établissement d'un nouveau contrat.

**Le président:** Quand le système dont vous parlez, de la compilation des renseignements concernant les licences, a-t-il



[Text]

there is no limit in going back as long as a licence is still in existence.

**Dr. Bond:** The object of the amendment to the bill, sir, would be to cover all licensing agreements that exist as of the date the bill comes into effect.

**The Chairman:** Yes, but what you said was, once you complete the first part of it, then the current developments in that field would not accumulate, let us say, as much paper.

**Dr. Bond:** That is true, sir.

**The Chairman:** But I just wanted to know what it is that is accumulating the paper now. What are you doing?

**Mr. Edward Ellis, Economist, Department of Consumer and Corporate Affairs:** Mr. Chairman, perhaps I could answer that question.

The big problem, as I understand it—the great paper burden—is not so much the paper as the time it takes to fill out the information, to find it, to go back and look at an old agreement and say, “Yes, we had this type of transfer. We had these types of clauses in the transfer.” They have to go back, find the agreement, and perhaps talk to some people who were involved in it. This is why we propose that the reporting of the agreements that are now in force should be phased in over a number of years. A sample could be done each year, until this body was brought up to date. Once you start doing new agreements, the form can be filled in as the agreement is done. It is not so much a question of a smaller paper burden, as of a smaller time burden.

**The Chairman:** Whether it is a paper burden or a time burden, it costs money.

**Dr. Bond:** That is true, senator.

**Senator Buckwold:** You were referring to the licensing agreements. I presume this would then mean, if a foreign manufacturer allowed a Canadian manufacturer to produce one of their products under licence, you would want how much information? The terms of the agreement, or just the fact that there was an agreement, or the detail in every way of that agreement?

**Dr. Bond:** Senator, the draft questionnaire we worked up in conjunction with Statistics Canada was basically a relatively simple questionnaire that really required check-off answers concerning the existence of the agreement and its nature. Dr. Eldon talked about the fact that in the plumbing industry they take their technicians down to the United States and train them down there, and the technology is brought back in the mind of the individual. That is one kind of agreement that we would be looking at. Another one would be with regard to whether they send technical people to Canada. Thirdly, we are interested in whether they send their technical papers and/or other kinds of research reports. This is the point that I think should be made quite clearly, senator.

Dr. Eldon's Chamber is well aware of this from the draft questionnaire. We are not asking for the technical details of, for example, a process for refining oil, or what is the exact

[Traduction]

été instauré? Je crois qu'il n'est pas nécessaire de revenir en arrière tant qu'une licence est valide.

**M. Bond:** Monsieur, l'objectif de l'amendement au projet de loi, est de viser tous les contrats de licences existant à la date de l'entrée en vigueur du projet de loi.

**Le président:** Oui, vous avez dit qu'une fois que la première partie du processus sera terminée, ce qui se fera ensuite de façon courante dans ce domaine n'exigerait pas une aussi importante accumulation de documents.

**M. Bond:** C'est exact, Monsieur.

**Le président:** Mais je voulais simplement savoir pourquoi il y en a tant actuellement, et à quoi est due cette accumulation.

**M. Edward Ellis, économiste, ministère de la Consommation et des Corporations:** Monsieur le président, je vais essayer de répondre à cette question.

D'après moi, la grande difficulté que présente ce fardeau administratif ne tient pas tant à la masse des documents qu'au temps qu'il faut pour les fournir, les trouver, aller consulter un ancien contrat pour vérifier s'il y a eu effectivement transfert et telles et telles catégories de clauses dans le transfert. Il faut revenir en arrière, trouver les contrats, et communiquer peut-être avec certaines des personnes qui l'ont signés. C'est pourquoi nous proposons que la déclaration des contrats actuellement en vigueur se fasse progressivement, sur un certain nombre d'années. On pourrait en déclarer un groupe chaque année jusqu'à ce que tout soit à jour. De plus, la formule peut être remplie lors de l'établissement des nouveaux contrats. Il s'agit moins de réduire la quantité de documents que de limiter le temps qu'exigent ces opérations.

**Le président:** Ce fardeau est coûteux à cause du volume des documents ou du temps qui leur est consacré.

**M. Bond:** C'est vrai, sénateur.

**Le sénateur Buckwold:** Vous parliez des contrats de licence. Si un fabricant étranger autorisait son homologue canadien à fabriquer l'un de ses produits sous licence, quelles informations vous faudrait-il? Les modalités prévues au contrat, ou le simple fait qu'il existe, ou ses moindres détails?

**M. Bond:** Sénateur, le projet de questionnaire que nous avons établi conjointement avec Statistique Canada est relativement simple; il prévoit des cases à cocher concernant l'existence du contrat et sa nature. M. Eldon m'a dit que dans le secteur de la plomberie, les techniciens vont faire leur apprentissage aux États-Unis, la technologie revenant en quelque sorte dans le cerveau des candidats. Nous nous intéressons à ce genre de contrat. Nous voulons savoir aussi si ce secteur envoie des techniciens au Canada. En troisième lieu, nous cherchons à savoir s'il envoie des documents techniques ou d'autres travaux de recherche. C'est le point qu'il me semble nécessaire de préciser, sénateur.

La Chambre de commerce de M. Eldon est bien au courant de cela d'après le projet de questionnaire. Nous ne demandons pas à connaître les détails techniques intervenant par exemple

[Text]

nature of the processes of the refining of the oil, or how you make the catalytic converter work. What we are interested in is, how does the technology come to Canada?

**Senator Buckwold:** Are we talking about two separate things, as opposed to what Dr. Eldon talked about?

**Dr. Bond:** We are talking about the same thing, only Dr. Eldon is concerned that we are going to be asking for the details of the technology. We are not doing that at all, sir.

**The Chairman:** You mean you are not doing it now.

**Dr. Bond:** No. And I do not think there would be any need to get into that kind of detail.

**The Chairman:** You know what we like? We like to see these things right in the bill.

**Dr. Bond:** That I appreciate, senator, but the kind of thing we are looking for is the very same thing that is being done in other jurisdictions around the world to the net advantage of those countries. I will cite two examples. France and Japan do this. They want to know how the technology comes to those countries. They do not want to know what the technology is, but how it comes.

There are several reasons for wanting to know this. One of the things that my department administers, and which I am charged with, is the Patent Act. One of the questions we want answered is, how successful is the Patent Act in encouraging the development and transfer of technology? Patented technology consists of only a small portion of the total amount of technology that exists. The vast amount of technology is not what is disclosed in the patent disclosure, but the know-how that goes into how to make it.

Let me give you an example. Dupont patented nylon in 1931. It took them nine years to go from making one ounce on a laboratory bench to making 100,000 tons on a continuous basis. That technological know-how, which is not patentable, but which is critical to the manufacture of the thing, is something which the Patent Act does not cover. One of the questions we would like answered is, should the Patent Act be expanded to cover that kind of thing, or should there be some other kind of legislation to provide protection for industry, for example, a trade secrets law in addition to that which already exists under the common law?

**The Chairman:** Mr. Bond, a patent is a patent.

**Dr. Bond:** Yes, sir.

**The Chairman:** Is part of your consideration to re-define a patent as to mean something that is not patentable, but is a technological device of some kind? Is it going to make know-how the equivalent of a patent?

**Dr. Bond:** The thought of having patents cover know-how, sir, is a frightening prospect because I would have to train examiners to do so, and I cannot imagine how I would. What we are concerned about is knowing what role the patent system plays in the whole transfer of technology. The only way we can

[Traduction]

dans le processus du raffinage du pétrole, ni la nature exacte des différents procédés ni le fonctionnement du convertisseur catalytique. Nous voulons simplement savoir comment la technologie entre au Canada.

**Le sénateur Buckwold:** S'agit-il du même sujet que celui qui a été traité par M. Eldon?

**M. Bond:** Oui, à la seule différence que M. Eldon craint que nous ne cherchions à connaître les moindres détails de la technologie, ce qui n'est pas du tout le cas, Monsieur.

**Le président:** Vous voulez dire que ce n'est pas le cas actuellement.

**M. Bond:** Non. Et je ne pense pas qu'il faille en aucune façon entrer dans ce genre de détail.

**Le président:** Savez-vous ce que nous souhaitons? Nous souhaitons que ce projet de loi traite de ces questions.

**M. Bond:** Je le reconnais, sénateur, mais ce que nous recherchons correspond à ce que font d'autres pays. Je vous citerai deux exemples: la France et le Japon. Ces deux pays veulent connaître la façon dont la technologie leur parvient. Ce n'est pas la nature de la technologie qui les intéresse, mais plutôt la façon dont elle est obtenue.

Nous voulons connaître ce genre de renseignements pour plusieurs raisons. Mon ministère veille à l'application de la Loi sur les brevets, dont je suis responsable. Nous voulons notamment qu'on nous dise dans quelle mesure la Loi sur les brevets a encouragé le développement et le transfert de la technologie. La technologie brevetée ne constitue pas l'essentiel de la technologie. L'essentiel n'est pas ce qui est divulgué dans l'exposé du brevet; l'essentiel c'est le savoir-faire.

Laissez-moi vous donner un exemple. La société Dupont a fait breveter le nylon en 1931. Pour passer de la fabrication d'une once de nylon en laboratoire à la fabrication permanente de 100,000 tonnes, il a fallu à cette société neuf années. Ce savoir-faire technologique non brevetable, et cependant si essentiel à la fabrication du produit n'est pas visé par la loi. Nous aimerions qu'on nous précise s'il faudrait étendre la portée de la Loi sur les brevets afin qu'elle tienne compte de ce facteur ou s'il faudrait adopter une autre mesure législative pour protéger l'industrie, notamment une Loi sur les secrets industriels en plus de ce que prévoit actuellement la common law?

**Le président:** M. Bond, un brevet est un brevet.

**M. Bond:** En effet.

**Le président:** Vos propos visaient-ils notamment à redéfinir un brevet comme étant quelque chose de non brevetable quelque chose constituant un produit technologique quelconque? Dans cette optique, le savoir-faire deviendra-t-il l'équivalent d'un brevet?

**M. Bond:** Il est effarant de penser que des brevets puissent s'appliquer au savoir-faire; je devrais dans ce cas-là former en conséquence les examinateurs, et je ne peux pas voir comment y procéder. Ce qui nous importe, c'est de savoir quel rôle joue le système de brevet dans le transfert des technologies. La



[Text]

get this kind of information is to understand what portion of the total technological transfer is covered by patents versus other means.

As you well know, senator, technology is the vital engine of economic growth, and we know very little about how technology is transferred. For example, Dr. Eldon talked about those people going down to the United States and coming back and bringing it in their heads. One of the things that you can do with a patent is you can get a licence to have a patent. In fact, under the act you can get a compulsory licence if it is not being used in Canada. So a compulsory licence will do you very little good, senator, if in fact the know-how is the critical thing. One of the things that I would think that the Government of Canada wants to do is to examine its laws to see if they are of the kind that are inimical or encourage the voluntary transfer of technology.

**The Chairman:** How do you think the questionnaire that you have devised will accomplish that?

**Dr. Bond:** I believe what it would do is give us some kind of indication of the nature of technological transfers and, simply on the basis of that, I think then we could go to the various associations in the chamber and say, "Is there a deficiency in the law? Is there something which would make it easier for you and which would encourage your foreign parent or other foreign arm's-length company to transfer technology to Canada? Is there something we can do?"

Now, as you know, senator, the government has set as an objective 1.5 per cent of the gross national product to be devoted to research and development in this country. The question is, how do you do that? There is a great debate going on in the government right now as to how to achieve that aim, and it seems to me this is a piece of information that will allow policy makers to develop policies that will encourage industry to transfer technology to Canada because that will provide us with a technological base for further exports in the future.

**The Chairman:** What about the nervousness and the fears that Senator Molson referred to and Dr. Eldon developed?

**Dr. Bond:** I can understand the nervousness and the fears that Senator Molson and Dr. Eldon talked about, if there was a thought that the government would be interested in the details of the technology being transferred, but I personally cannot see where the government would be interested in that, unless they were concerned about something of strategic importance—For example, I suppose, some kind of clandestine espionage for the development of an atom bomb or something like that, but I cannot see anything else.

**Senator Godfrey:** I am the joint chairman of the Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, and we just brought out a report in which we objected most violently to the kind of things you are doing here. You tell us that you have no intention of doing what Dr. Eldon is worried about, and yet you put an enabling provision in that section which permits you to do that. Why do you draft it in that fashion? Why don't you draft the section so that we know the

[Traduction]

seule façon de le savoir, c'est de connaître dans quelle mesure les brevets portent sur le transfert de technologies, plus que sur autre chose.

Comme vous le savez, sénateur, la technologie est vitale à la croissance économique et nous en savons très peu sur la façon dont s'effectue le transfert des technologies. M. Eldon a parlé notamment de ces experts qui se rendent aux États-Unis et en reviennent après avoir appris une nouvelle technologie. Ce que vous pouvez faire notamment, c'est obtenir une licence permettant d'avoir un brevet. En fait, la loi vous permet d'obtenir une licence obligatoire si le produit n'est pas utilisé au Canada. Par conséquent, une licence obligatoire n'aura qu'une incidence très faible si l'essentiel est le savoir-faire. Selon moi, le gouvernement du Canada veut notamment examiner ses lois pour savoir si elles sont défavorables ou si elles encouragent le transfert de technologie.

**Le président:** D'après vous, de quelle façon le questionnaire que vous avez élaboré permettra-t-il d'en arriver là?

**M. Bond:** Selon moi, ce questionnaire nous renseignerait sur la nature des transferts technologiques ce qui suffirait, je pense, pour que nous demandions aux différentes associations: «La loi comporte-t-elle des lacunes? Des modifications vous faciliteraient-elles la tâche et encourageraient-elles les sociétés mère à l'étranger ou les autres sociétés étrangères sans lien de dépendance à transférer de la technologie au Canada? Que pouvons-nous faire?»

Comme vous le savez, sénateur, le gouvernement a maintenant établi que 1.5 p 100 du produit national brut sera consacré à la recherche et au développement au Canada. La question qui se pose est la suivante: comment y arriver? Cette question fait l'objet d'un débat animé au sein du gouvernement et il me semble que c'est là le genre de renseignements qui permettront aux décideurs d'élaborer des politiques qui encourageront l'industrie à transférer de la technologie au Canada, parce que nous aurons les conditions technologiques permettant d'accroître les échanges pour l'avenir.

**Le président:** Que faites-vous de la nervosité et des craintes auxquelles le sénateur Molson a fait allusion et que M. Eldon a expliquées?

**M. Bond:** Je comprends la nervosité et les craintes dont le sénateur Molson et M. Eldon ont parlé si les transferts de technologie intéressaient le gouvernement. Quant à moi, je ne vois pas ce qui intéresserait le gouvernement dans un transfert de technologie à moins qu'il ne s'agisse d'un détail d'une importance stratégique, notamment certaines activités d'espionnage en vue de fabriquer une bombe atomique ou une activité analogue. Mais je crois qu'il n'y a rien d'autre.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis coprésident du Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires. Notre Comité vient tout juste de publier un rapport dans lequel nous nous opposons fermement à ce que vous préconisez. Vous nous dites que vous n'avez nullement l'intention de vous livrer aux activités qui inquiètent M. Eldon; par la suite vous proposez d'ajouter une disposition habilitante à cet article, de qui autoriserait ces activités. Pourquoi avoir ainsi formulé cet article? Pour-



[Text]

information that you want, so that you cannot be beyond what you told us you have no intention of doing; or why can't you put an exception in this? What you are asking us to do is to give you a blank cheque which you claim you are not going to use except in certain respects, and why should we give it to you?

**Dr. Bond:** With all due respect, senator, I understand the process would be as follows: When the questionnaire was developed, it would first be developed in consultation with the private sector. Secondly, after it had been developed in consultation with the private sector, it would have to be tested, to see if people could actually fill the thing out. Thirdly, it would then have to be published in the *Canada Gazette*—

**Senator Godfrey:** It has to be approved.

**Dr. Bond:** . . . and subject to debate on the floor of the house in the other place.

**Senator Godfrey:** Where is that provided for in the bill?

**Dr. Bond:** Is that not true?

**Mr. A. S. Foti, Director, Business Finance Division, Statistics Canada:** After those consultations and the testing, there is a provision that any intention of a question to be asked be published in the *Canada Gazette*, with a 90-day period within which submissions can be made, and only after that would the regulation be introduced, with any amendments.

**Senator Godfrey:** But as has been pointed out, the power is all in the government's hands, and you tell us certain things today, but a year from now somebody else might say, "We want the very information that Dr. Eldon says would cause a lot of harm," and you have the power under that section to obtain it by an order in council, by having prescribed forms.

**Dr. Bond:** There is legitimacy to your statement, but my belief is, sir, very strongly in the political system that we have, and I read the report that was produced by the joint committee—

**Senator Godfrey:** I gave a speech on it yesterday.

**Dr. Bond:** I read the report in great detail—in fact, last night and a copy of the speech. I will get the *Senate Debates* tomorrow, sir, but the point is that I believe very strongly in the political system. I believe in the political system to this extent: if, after consultation with the private sector and after testing of the questionnaire, there is still a matter of the kind of concern that Dr. Eldon and the Canadian Chemical Producer's Association mentioned, I would think this would be raised in the other place and that it would generate some political heat. I know that my minister, and at least all the ministers I have had—I think I have had six in the last five years—are very sensitive to that kind of pressure, sir.

[Traduction]

quoi ne l'avez-vous pas libellé de façon à ce que nous connaissions les renseignements que vous désirez et à ce que vous ne puissiez pas faire ce que, selon vos propos, vous n'avez nullement l'intention de faire; pourquoi ne pouvez-vous pas prévoir une exception? Vous nous demandez de vous donner un chèque en blanc en nous disant que vous vous en servirez uniquement en certaines circonstances. Pourquoi devrions-nous vous donner ce chèque en blanc?

**M. Bond:** Sauf votre respect, sénateur, je crois comprendre que les étapes seraient les suivantes: en premier lieu, le questionnaire serait rédigé en consultation avec le secteur privé. En deuxième lieu, il faudrait vérifier si ce questionnaire peut être rempli. En troisième lieu, il faudrait le publier dans la *Gazette du Canada*.

**Le sénateur Godfrey:** Il faudrait l'approuver.

**M. Bond:** . . . et il faudrait qu'il fasse l'objet d'un débat à l'autre endroit.

**Le sénateur Godfrey:** Où en est-il question dans le projet de loi?

**M. Bond:** N'est-ce pas vrai?

**M. A. S. Foti, directeur, Division des finances des entreprises, Statistique Canada:** Après ces consultations et cette mise à l'essai, il est prévu que chaque fois que l'on voudra poser une question il faudra en publier l'avis dans la *Gazette du Canada* en prévoyant un délai de 90 jours pour la présentation de documents, après ce délai uniquement, le texte réglementaire pourrait être présenté ainsi que les modifications proposées.

**Le sénateur Godfrey:** Comme on l'a fait remarquer, c'est le gouvernement seul qui peut agir; et vous nous tenez aujourd'hui certains propos tandis que, dans un an, quelqu'un d'autre pourrait dire: «Nous voulons obtenir les renseignements qui, selon M. Eldon, entraîneraient des effets néfastes.» Conformément à cette disposition vous pourriez obtenir ces renseignements par le biais d'un décret en conseil en obtenant les formulaires prévus.

**M. Bond:** Vos propos ne sont pas sans fondement, mais, Monsieur je crois, fermement en notre système politique et j'ai lu le rapport que le Comité mixte a publié . . .

**Le sénateur Godfrey:** J'ai fait une intervention sur cette question hier.

**M. Bond:** En fait, j'ai lu ce rapport en détail hier soir ainsi qu'un exemplaire de votre intervention. J'obtiendrai les *Débats du Sénat* demain mais l'essentiel, c'est que je crois fermement en notre système politique car, après avoir consulté le secteur privé et mis à l'épreuve le questionnaire, s'il y a encore le genre de problème auquel M. Eldon et les représentants de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques ont fait allusion, je crois qu'un débat aurait lieu à l'autre endroit et qu'il s'ensuivrait une certaine agitation politique. Ce genre de situation impressionne considérablement mon ministre et au moins les six ministres si je me souviens bien, pour lesquels, j'ai travaillé au cours des cinq dernières années.

[Text]

**Senator Godfrey:** But there is no machinery now to raise it. Our report wants to have affirmative and negative resolutions, as you read, and all that sort of thing, and there is not any place where you can effectively object. But to get back to my original point, why do you need these broad powers? Why don't you put in a restriction to take care of Dr. Eldon? You say you are not going to want that information. Just say that nothing in this will permit you to obtain that kind of information, and then we are all happy; Dr. Eldon is happy; you are happy; and my committee is happy.

**Dr. Bond:** You are talking of a restriction to prevent us from obtaining the details of the technology that is being transferred?

**Senator Godfrey:** Right.

**Dr. Bond:** I can say, from my point of view in Consumer and Corporate Affairs, I am perfectly amenable to that kind of thing, and I would advise my minister to do so.

**Senator Connolly:** But we cannot ask you questions on policy, and I think that is policy. I think we have to be careful here. To have the statement made is one thing, but I do not think we can ask this gentleman to decide on a question of policy, particularly when we have had the letter from the former minister read into the record.

**Senator Godfrey:** Did the former minister say that sometimes they may want to use the kind of information that Dr. Eldon is objecting to them using?

**Senator Buckwold:** The letter was broad enough that it would be possible, yes.

**Dr. Bond:** There is one other point I would like to make. Senator Buckwold, you read that letter from the Chemical Producers' Association. I must tell you that Mr. Hay, Director of Research in International Affairs, met with the Chemical Producers' Association more than a year ago, and they brought up the question of the Science Council report. The work that we did on this questionnaire, which was more than two years ago, was done long before the Science Council brought out their particular policy, and had nothing whatsoever to do with it. The Chemical Producers' Association were told that, and yet they insisted on putting that in the letter. I found that quite surprising, because they are aware of the fact that the Science Council's report had nothing to do with this policy of trying to obtain some information on the nature of technological transfers to Canada and how they work.

**Senator Buckwold:** And yet I found a little bit of a contradiction, if you will allow me to point it out, in what you said a little while ago, that the objective of the Canadian Government is to have 1½ per cent of gross national product devoted and dedicated to research and development in Canada, and then you went on to say that with a free flow of technological information Canadian manufacturers would then have the opportunity to have the research that is developed in foreign countries, and I did not quite get the relationship. It seemed one contradicted the other.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Aucun mécanisme n'est prévu à cet égard. Notre rapport souhaite des résolutions affirmatives et négatives et rien ne vous permet de vous y opposer efficacement. Revenons cependant au point que j'ai soulevé initialement: pourquoi avez-vous besoin de ces pouvoirs étendus? Pourquoi ne pas prévoir une restriction qui tiendrait compte des inquiétudes de M. Eldon? Vous dites que vous ne voudrez pas de ce genre de renseignements. Vous n'avez qu'à stipuler que rien ne vous permettra de les obtenir et nous serons tous heureux, M. Eldon, vous, ainsi que les membres de ce Comité.

**M. Bond:** Vous parlez d'une restriction qui nous empêcherait d'obtenir des renseignements sur un transfert de technologie?

**Le sénateur Godfrey:** Exactement.

**M. Bond:** En ma qualité de fonctionnaire du ministère de la Consommation et des Corporations, je suis tout à fait disposé à accepter ce genre de chose, et j'en aviserai le ministre.

**Le sénateur Connolly:** Nous ne pouvons cependant pas vous poser des questions quant à la politique émise, et c'est actuellement le cas. Selon moi, nous devons être prudents. Qu'il ait dit cela est une chose, mais je ne crois pas que nous puissions lui demander de prendre une décision concernant une question de politique, particulièrement lorsque nous avons fait verser au procès-verbal la lettre de l'ancien ministre.

**Le sénateur Godfrey:** L'ancien ministre disait-il que son ministère pourrait parfois utiliser les renseignements auxquels M. Eldon s'oppose?

**Le sénateur Buckwold:** Selon les termes vagues de cette lettre, ce serait en effet possible.

**M. Bond:** Il y a un autre point que je voudrais aborder. Sénateur Buckwold, vous avez lu la lettre de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques. Je dois vous dire que, M. Hay, directeur à la recherche et aux affaires internationales, a rencontré il y a plus d'un an l'Association et qu'il fut question du rapport du Conseil des sciences. Les travaux que nous avons effectués concernant ce questionnaire il y a plus de deux ans ont précédé considérablement la politique préconisée par le Conseil des sciences et n'en tenaient nullement compte. L'Association en fut saisie et malgré tout on a insisté pour traiter de cette question dans la lettre. J'ai trouvé cette initiative tout à fait surprenante parce que l'on savait que le rapport du Conseil des sciences ne traitait pas de la possibilité d'obtenir des renseignements sur la nature des transferts technologiques au Canada et sur les modalités de ces transferts.

**Le sénateur Buckwold:** Si vous me le permettez, je trouve que vous vous contredisez légèrement: d'une part, vous dites que l'objectif du gouvernement canadien est d'affecter 1.5% du produit national brut à la recherche et au développement au Canada et d'autre part, vous ajoutez que, grâce à la divulgation de renseignements technologiques, les fabricants canadiens auraient accès à la recherche effectuée à l'étranger. Je ne saisis pas très bien le lien. Il semble y avoir contradiction.



[Text]

**Dr. Bond:** I do not find that a contradiction, senator, with all due respect, and let me explain. Let us suppose that a subsidiary here in Canada has the advantage of a substantial amount of technology coming from its foreign parent.

Let us suppose it relates to the manufacture of a particular product or the carrying on of a process. Frequently, Canadian manufacturers and engineers will look at that process and, because they are coming at it with a fresh eye, see methods of perhaps improving the productive capacity or improving the process. We find that—at least we have a small hint of this on the basis of patents that have been filed in Canada—if the patents are filed originally in the United States by the parent, and we know that some companies have licensing agreements because they have told us this, subsequently those Canadian companies start filing patents with Canadian inventors. It acts, in a sense, as a library does, and it serves as the base upon which new technology and research is developed, and this is because Canadians frequently can do it better.

In trying to get that 1.5 per cent which has been established by the present government, and also by the previous government, we must consider what methodology can be used to encourage technology development in Canada. One is to promote technology transfer because that serves as the base from which Canadians can jump to further technology.

**Senator Buckwold:** I accept that, and I would like to make it clear that I completely support the objective.

**The Chairman:** We have not said anything which would indicate we do not support it.

**Senator Buckwold:** I completely support the objective of 1.5 per cent of gross national product being spent in Canada on research and development. I am sure all of us would like to see that happen.

**The Chairman:** You are, as you said, a great believer in the political system. What Senator Godfrey has suggested is that if we need these powers now, you should put them in the bill. If this could be a future development, then at the time when it crystallizes, Parliament is there and you can bring in an amending bill, and that is a political and democratic way of behaving.

**Dr. Bond:** With all due respect, as the honourable senator pointed out, it is not in my power to make policy—that is the minister's responsibility. However, I can tell you honestly, senator, that I would advise my minister that I would be amenable to a policy which would say that the details of the technology that is being transferred would be included in the questionnaire. In other words, in our department we have no interest in knowing whether it is a catalytic converter and whether it works with platinum or anything else; we just want to know how the technology comes.

**Senator Godfrey:** Why do you not get together with Dr. Eldon and between the two of you draft something that would be satisfactory and would exclude that information? You would all be happy then, and the political process would have worked. Then you can come back to us with your draft.

[Traduction]

**M. Bond:** Sauf votre respect, je ne le crois pas et permettez-moi de vous l'expliquer. Supposons qu'une filiale canadienne puisse tirer profit de la technologie de la société mère étrangère.

Supposons qu'il s'agisse de la fabrication d'un produit précis ou de l'application d'un procédé. Il arrive souvent que les fabricants et les ingénieurs canadiens examinent ce procédé et, parce qu'ils l'envisagent pour la première fois, ils découvrent des méthodes pour l'améliorer. Les brevets que nous avons déposés au Canada nous permettent du moins un tant soit peu, de dire que, si un brevet est autorisé initialement aux États-Unis au nom de la société mère, et soit dit en passant, nous savons que certaines sociétés ont des ententes en matière de licence parce qu'elles nous l'ont dit, les sociétés canadiennes commencent par la suite à signer des brevets avec des inventeurs canadiens. Dans un sens, le tout fonctionne comme dans une bibliothèque, et il s'ensuit une situation qui favorise la technologie et la recherche; fréquemment, la raison est que les Canadiens sont mieux en mesure de l'effectuer.

En essayant d'obtenir ce 1.5 p. 100 établi par le présent gouvernement et par celui qui l'a précédé, il faut prévoir des méthodes pour promouvoir le développement de la technologie au Canada. Une des méthodes est de promouvoir le transfert de la technologie, cette activité permettant aux Canadiens d'avoir accès par la suite à une technologie de pointe.

**Le sénateur Buckwold:** Je comprends et j'aimerais préciser que j'appuie entièrement cet objectif.

**Le président:** Aucun de nos propos n'indique que nous n'appuyons pas cet objectif.

**Le sénateur Buckwold:** J'appuie entièrement l'objectif de 1.5 p. 100 du produit national brut consacré à la recherche et au développement au Canada. Je suis sûr que nous aimerions tous que cet objectif soit réalisé.

**Le président:** Comme vous l'avez dit, vous croyez fermement en notre système politique. Le sénateur Godfrey a dit que, si nous avons besoin de ces pouvoirs actuellement, nous devrions les inclure dans le projet de loi. S'ils peuvent favoriser le développement, le Parlement sera alors toujours disponible et vous pourrez présenter un projet de loi modificateur, ce qui est une procédure politique et démocratique.

**M. Bond:** Sauf votre respect, il ne m'appartient pas d'établir une politique, comme l'honorable sénateur l'a fait remarquer. C'est la responsabilité du ministre. Cependant je peux vous dire en toute honnêteté, sénateur, que je ferai part au ministre que je serais favorable à une politique où les détails sur la technologie ne figureraient pas au questionnaire. Autrement dit, notre ministère n'est nullement intéressé de savoir s'il s'agit d'un convertisseur catalytique et s'il fonctionne avec du platine. Nous voulons tous simplement savoir d'où il provient.

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi ne pas vous réunir M. Eldon et vous pour décider d'un libellé qui serait satisfaisant et qui excluerait ce genre de renseignement? Tout le monde serait satisfait et le processus politique aurait fonctionné. Vous pourriez alors revenir nous présenter votre libellé.



[Text]

**The Chairman:** If Dr. Bond does not do it, I think you can conclude, reasonably, that we will try our hand at it.

**Dr. Bond:** There is no doubt that you will try. I must also point out that we have an interest in this particular section, but the bill is under the jurisdiction of the minister responsible for Statistics Canada, the Minister of Supply and Services.

**Senator Godfrey:** Whoever is the right person, you should get together and come back to us.

**Senator Connolly:** I think a draft emanating from the department in consultation with the industry, perhaps represented by the Chamber or others, would be a much better way of handling it than on trying to draft a clause here. The two witnesses who appeared before us this morning were talking in a pretty rarified atmosphere.

**The Chairman:** Up to this time this has been the major concern of this committee I take it that since you have joined in the discussion of this particular point, it is of major concern to you. You are prepared to go ahead with the suggested changes in order to have the bill passed?

**Dr. Bond:** I am being put into the position of making policy and, as a civil servant, I really cannot do that—that is my minister's job. I am here because I believe very strongly that the government needs information as to *how* technology is transferred—and again, let me emphasize, not *what* technology is transferred.

**Senator Connolly:** Those are the words.

**Dr. Bond:** We need this information in order to evaluate the role of the patent system and all other kinds of laws—this is critical. I will certainly talk to my minister, and I am sure that Mr. Foti will talk to his minister, and perhaps the two ministers will come through. Again, let me emphasize that, as a civil servant, I am not the person who makes policy. I am here because I think this is vital for the evaluation of the acts that I administer which, among others, include the Patent Act.

**The Chairman:** We have noted that, and you have noted our view at the moment. If there is to be any give and take, it would appear that it may have to originate from your end.

**Dr. Bond:** I will take that into account. The message is delivered.

**The Chairman:** Loud and clear.

**Dr. Bond:** Very clear; there is never any doubt with you, sir.

**The Chairman:** Is there anything else?

**Dr. Bond:** Perhaps I could have a moment to read over my statement?

One point which you raised, senator, is the questions that we will be asking. The reason we would not spell out every question in the act per se—though the kind of restraint that you are recommending, I would certainly recommend to my minister, as I indicated to the chairman—is that on the basis

[Traduction]

**Le président:** Si M. Bond ne s'en charge pas, je pense que vous pouvez conclure que nous essaierons.

**M. Bond:** Il ne fait aucun doute que vous essaieriez. Je dois également faire remarquer que cette disposition précise nous intéresse aussi mais, que le projet de loi relève de la compétence du ministre chargé de Statistique Canada, en l'occurrence le ministre des Approvisionnements et Services.

**Le sénateur Godfrey:** Peu importe de qui il s'agit, vous devriez vous consulter et revenir devant le comité.

**Le sénateur Connolly:** Selon moi, il serait préférable que, en consultation avec l'industrie, qui pourrait être représentée par la Chambre de commerce ou par un autre organisme, ce soit le ministère qui rédige une ébauche et non pas nous. Les deux témoins qui ont comparu devant le comité ce matin ont parlé dans une atmosphère plutôt rarifiée.

**Le président:** Jusqu'à présent, c'est la principale inquiétude de ce comité. Je crois comprendre que c'est également la vôtre depuis que vous vous êtes joints au débat sur cette question précise. Êtes-vous disposés à poursuivre l'étude des modifications proposées afin que le projet de loi soit adopté?

**M. Bond:** Vous m'obligez pratiquement à prendre une décision, ce que je ne peux pas faire en ma qualité de fonctionnaire; cette tâche incombe au ministre. Je comparais ce matin parce que je crois très fermement que le gouvernement doit obtenir des renseignements sur *la façon* dont la technologie est transférée et, permettez-moi d'insister, non pas sur la *nature* de la technologie.

**Le sénateur Connolly:** Ce sont vos propres paroles.

**M. Bond:** Nous avons besoin de ces renseignements afin d'évaluer le rôle de la loi sur les brevets et tous les autres genres de lois; c'est une question extrêmement importante. Je consulterai certainement mon ministre et je suis sûr que M. Foti parlera au sien; les deux ministres en arriveront peut-être à une solution. Laissez-moi encore insister sur le fait que, en ma qualité de fonctionnaire, je ne peux pas établir de politique. Je suis présent devant le comité car je pense qu'il nous faut ces renseignements pour évaluer les lois que je suis chargé d'appliquer, et notamment la Loi sur les brevets.

**Le président:** Nous l'avons remarqué et vous connaissez notre opinion maintenant. Il semble que vous devez faire les premières propositions.

**M. Bond:** J'en tiendrai compte. J'ai saisi le message.

**Le président:** Sans l'ombre d'un doute.

**M. Bond:** Vous ne semez jamais le doute.

**Le président:** Avez-vous d'autres commentaires?

**M. Bond:** Pourrais-je relire ma déclaration?

Les questions que nous poserons constituent un des points que vous avez soulevé, sénateur. Malgré le genre de restrictions que vous recommandez, je soumettrai certainement certaines propositions à mon ministre, comme je l'ai indiqué au président, en outre, nous n'énoncerons pas chaque question

[Text]

of the proposed questionnaire we have held discussions at some length with the Chamber, the Canadian Manufacturers' Association, and the Canadian Chemical Producers' Association, and this will give us a first blush at the nature of the technology transfers. It may be that on the basis of two or three years' experience we would be of the opinion that there is a particular area where we would like additional information.

Let us suppose we find that a large amount of technology transfer occurs by sending technicians to the United States and then bringing them back. Is there a particular reason that they do that rather than bring the technicians up here, or is it because of the nature of the arrangement that it is not covered under patents but under a general management exchange agreement? It is that kind of thing we would be watching for, always with the idea, senator, of trying to see if there is something that we can do to facilitate the increased transfer of technology in this country. It would be presumptuous of me to say that we would know now all of the questions we will ask in the future. Each time the questionnaire is developed it will be done in conjunction with the private sector and go through the whole process.

**Senator Connolly:** Avoiding the concerns which Dr. Eldon is raising?

**Dr. Bond:** Very much so.

Dr. Eldon raised two other points in this presentation, and one was why we did not put this under the Statistics Act. The trouble with the Statistics Act is that all the information collected under it is confidential to the Chief Statistician of Canada. I used to work at Statistics Canada; in fact, I was connected with the census, and I remember how sensitive the data was, and I was very much opposed to letting anyone see the data, even some members of my staff. I think the Chief Statistician would be put in a very difficult position by allowing people to look at the data without compromising himself in terms of confidentiality.

The fact is that access to the information will be highly limited and will not compromise the Chief Statistician in those areas where micro-data of an extremely confidential nature is required—micro-data which would reveal the type of shipments, profits, number of employees, et cetera. We are not looking for that kind of thing. You want to make sure that the Chief Statistician has absolute secrecy and absolute confidentiality and can do that free of any doubt in his mind. This specific act is aimed at broadening that, but only slightly, and is a very important distinction which I think of as a former member of Statistics Canada.

**Senator Connolly:** The areas of importance for confidentiality are pretty hard to outline, but you mentioned the number of employees, which is the kind of private information that corporate organizations do not want their competitors to have access to.

A certain amount of it gets out in the annual reports, and that kind of thing, and I suppose that the confidentiality of tax

[Traduction]

dans la loi parce que nous avons examiné le questionnaire proposé avec la Chambre de commerce, avec l'Association des manufacturiers canadiens et avec l'Association des fabricants de produits chimiques et nous avons conclu qu'il nous donnerait une première esquisse de la nature des transferts de technologie. Après deux ou trois ans d'expérience, il se peut que nous ayons besoin de renseignements supplémentaires dans un domaine particulier.

Supposons que nous nous rendions compte qu'envoyer des techniciens aux États-Unis pour ensuite les rappeler constitue un important transfert de technologie. Y a-t-il une raison particulière qui explique qu'ils fassent ceci au lieu d'amener les techniciens ici, ou cela tient-il à la nature d'un accord qui n'est pas couvert par des brevets mais par un accord d'échange administratif général? C'est sur cette question que nous devrions nous pencher tout en gardant à l'esprit, sénateur, qu'il faut essayer de savoir si nous pouvons faire quelque chose pour faciliter le transfert accru de technologie dans ce pays. Je serais très présomptueux si je vous disais que nous connaissons maintenant toutes les questions que nous poserons à l'avenir. Chaque fois que le questionnaire sera rédigé, il le sera en collaboration avec le secteur privé et suivra le processus intégral.

**Le sénateur Connolly:** Afin d'éviter les problèmes dont parle M. Eldon?

**M. Bond:** Exactement.

M. Eldon a soulevé deux autres points dans son exposé; l'un d'entre eux était pourquoi nous ne l'avions pas introduit dans la Loi sur la statistique. L'ennui avec la Loi sur la statistique c'est que seul le statisticien en chef du Canada peut avoir accès aux renseignements recueillis en vertu de cette loi. J'ai travaillé à Statistique Canada; en fait, je m'occupais du recensement et je me souviens à quel point les données recueillies étaient délicates et je ne voulais laisser personne les voir y compris certains membres de mon personnel. Je crois que le statisticien en chef serait dans une position délicate s'il autorisait quelqu'un à examiner des données recueillies sans en compromettre l'aspect confidentiel.

L'accès à l'information serait très limité et ne compromettrait pas le statisticien en chef dans les domaines où il est nécessaire de constituer des microdonnées de nature extrêmement confidentielle, des microdonnées qui indiquent le type d'expédition, les profits, le nombre d'employés, etc. Ce n'est pas ce que nous cherchons. Nous voulons nous assurer que le statisticien en chef bénéficie du secret et d'une confidentialité absolus et qu'il peut le faire sans souci. Cette loi vise à élargir cet état de choses, dans une très petite mesure, mais il s'agit d'une distinction très importante à laquelle je pense en tant qu'ancien employé de Statistique Canada.

**Le sénateur Connolly:** Les domaines frappés du sceau de la confidentialité sont difficiles à cerner mais vous avez parlé du nombre d'employés, ce qui constitue le genre d'informations personnelles, auxquels les sociétés ne veulent pas que leurs concurrents aient accès.

Une partie se faufile dans les rapports annuels et ce genre de rapport, et je suppose que le caractère confidentiel des rensei-



[Text]

information, for example, is already protected by provisions in the Income Tax Act. Then there is the other branch. I mention it only because Dr. Eldon spoke about it so much. That is the disclosure of information that might very well inhibit the flow of technological improvements into Canada because of the consortia that exist, or for other reasons. That is another aspect of it, is it not?

**Dr. Bond:** I would like Mr. Ellis to respond to that.

**Mr. Ellis:** There are two points that are important. One is that Statistics Canada is doing this because they are more secure; they are set up to secure information and to not have leaks. As I understand it, this "closed with exception" format means that if I were the designated officer from my department to use that information, I personally would be sworn in under the Stats Canada Act. If I were to divulge any information, I personally would be liable to prosecution—not my department but myself personally.

The second point is that, in terms of the disclosure of this information hindering transfer of technology, as Dr. Bond has pointed out, we are not asking for the details of the technology, to start with, but there still is some information which might be of use competitors. But other people will not find out about this, because it is collected by Statistics Canada. If it were in some other ministry, there might be problems with that. You have only to look at the fact that West Germany, Japan, France and Italy collect this information. They all collect very detailed information on technology transfer, and somehow those countries still seem to get technology transfer and they still seem to advance.

**Senator Connolly:** Is there disclosure as to the contents of the agreements?

**Mr. Ellis:** Not as to the details of the technology, but certainly what is paid, what are the conditions of the licence, what patents are involved—

**Senator Connolly:** Those are the things that you will have to work out with the industry. Senator Godfrey has said it again, and we have been saying it for years, that we do not want to see you paint with a broad brush when you can get along with a much smaller one.

**Dr. Bond:** I understand that, Senator Connolly. The critical thing is that we want to know how technology is transferred to Canada and how much it is costing Canada. The point is, if you want to increase the transfer of technology, one of the things you have to ask is "What policies or programs could you put in place to encourage that?"; but, more importantly, "What is it going to cost Canada?" There is, in technology transfer, no free lunch. You have to pay for it somehow; and the question is, how much is it going to cost? This is the only way we are ever going to find out.

**Senator Cook:** You quoted a number of countries that do this thing. Can you give us an illustration of any policy they have introduced or changed that emerges from this?

[Traduction]

gnements fiscaux, par exemple, est déjà protégé par des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu. Ensuite, il y a l'autre aspect de la question. Je n'en fais mention que parce que M. Eldon en a tant parlé. Il s'agit de la divulgation de renseignements qui pourrait très bien porter atteinte à la diffusion d'améliorations technologiques au Canada, compte tenu de l'existence de consortiums et pour d'autres raisons. Il s'agit d'un autre aspect de la question, n'est-ce pas?

**M. Bond:** J'aimerais que M. Ellis y réponde.

**M. Ellis:** Il y a là deux points importants. Premièrement, Statistique Canada recourt à ce moyen parce que c'est plus sûr. Ces moyens sont mis sur pied pour protéger l'information et pour ne pas qu'il y ait de fuites. Si je comprends bien, les documents portant la mention «clos avec exception» signifie que si j'étais l'agent désigné par mon ministère pour utiliser cette information, je prêterais serment en vertu de la Loi sur la statistique. Si je devais divulguer un renseignement quelconque je pourrais m'exposer à des poursuites judiciaires, non pas mon ministère mais moi-même.

Deuxièmement, en ce qui concerne le fait que la divulgation d'informations risque de porter atteinte aux transferts de technologie, comme l'a souligné M. Bond, nous ne demandons pas les détails de ces transferts mais certains renseignements peuvent être utiles aux concurrents. Certains individus ne le sauront pas, car ces renseignements sont recueillis par Statistique Canada. S'il s'agissait d'un autre ministère, il y aurait peut-être des problèmes. Il suffit de savoir que l'Allemagne de l'Ouest, le Japon, la France et l'Italie recueillent ces renseignements. Ils recueillent tous des renseignements très détaillés sur les transferts de technologie et d'une façon ou d'une autre ces pays semblent obtenir des transferts de technologie et semblent avancer.

**Le sénateur Connolly:** Le contenu des accords est-il divulgué?

**M. Ellis:** Non pas les caractéristiques de la technique en question, mais certainement son montant, les modalités du permis, les brevets en cause, etc.

**Le sénateur Connolly:** Vous devrez démêler ces éléments avec l'industrie. Le sénateur Godfrey a encore dit ce soir, et nous le disons depuis des années, qu'il ne faut pas voir trop grand.

**M. Bond:** Je sais cela, sénateur Connolly. L'ennui c'est que nous voulons savoir comment la technologie est transférée au Canada et combien elle lui coûte. Si on veut augmenter les transferts technologiques, il faut se demander, entre autres, quelles mesures ou programmes peuvent être mis sur pied pour les encourager mais également, et ce qui est plus important, ce que cela va coûter au Canada. Rien n'est gratuit dans le domaine des transferts de technologie. Il faut les payer d'une façon ou d'une autre et il faut se demander combien cela va nous coûter. C'est la seule façon de le découvrir.

**Le sénateur Cook:** Vous avez mentionné un certain nombre de pays qui ont eu recours à ce moyen. Pouvez-vous nous donner un aperçu des mesures qu'ils ont introduites ou modifiées?



[Text]

**Dr. Bond:** The Japanese have been doing this for an extensive period. The Japanese industrial structure is somewhat different from ours, in the sense that there is a very close liaison between the government and, for example, their Ministry of Industry and Trade.

**Senator Cook:** That is the government.

**Dr. Bond:** Yes, but there is a very close liaison between that and the major manufacturing association. The government has pursued a program of encouraging the transfer of technology through a multitude of different ways: making the patents that are available in Japan to include not just the Japanese patents but the full range of worldwide patents; providing translation services; encouraging Japanese business to engage in the kind of technological pools that Dr. Eldon was talking about—and various procedures in the tax system to encourage that kind of thing.

The Japanese, certainly since the country was opened up in the latter part of the nineteenth century, and particularly after the Second World War, have pursued this idea of encouraging the transfer of technology very heavily. For example, they are now the major producers of transistors. There are no transistors made in North America at the present time. They are doing that kind of thing in computer technology, and in silicones. Now they are making a major penetration, for the first time, into the pharmaceutical industry. The Japanese pharmaceutical industry is really now starting to develop some patents and medicines that will be of significant importance, particularly in the Third World and tropical regions. That is the kind of policy they have used. The question is how to design policies, through taxation and through various kinds of government expenditure programs, to encourage this transfer.

**Mr. Ellis:** And, as Dr. Bond pointed out earlier, they started with this policy of encouraging technological transfer; then they improved on the imported technology with their own domestic R & D—and that's where their whole process comes from. They have been collecting that information since the Second World War.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Dr. Bond:** do you feel that your presentation has gone far enough and covers the points that represent the viewpoint of the committee?

**Dr. Bond:** Yes, Mr. Chairman. I think I have received the message from the committee loud and clear. Also, I hope that we have indicated, to the best of our ability, the reasons why we want the particular kind of information we seek—and, more importantly, what we do not want.

**Senator Connolly:** Will you consult with the various departments and with industry—either the Chamber of Commerce, or Dr. Eldon? Will you have those consultations?

**Dr. Bond:** If we are going to design a questionnaire, it is essential that it is answerable and that it has some kind of meaning. Therefore, that kind of consultation is not only something which I can say we would pledge to do, but if we

[Traduction]

**M. Bond:** Les Japonais y recourent depuis longtemps. La structure industrielle japonaise est quelque peu différente de la nôtre où les rapports entre le gouvernement et, par exemple, le ministère de l'Industrie et du Commerce, sont étroits.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit du gouvernement.

**M. Bond:** Oui. Mais il existe des liens très étroits entre celui-ci et la principale association industrielle. Le gouvernement a pour politique d'encourager les transferts de technologie de façon multiple: en procédant de telle manière que les brevets qui existent au Japon ne comprennent pas seulement les brevets japonais mais toute la gamme des brevets mondiaux, en encourageant les entreprises japonaises à faire partie des associations technologiques dont parlait M. Eldon et en adoptant diverses dispositions fiscales pour encourager ce système.

Depuis que ce pays a ouvert un peu plus ses frontières à la fin du 19<sup>e</sup> siècle et particulièrement après la Deuxième Guerre mondiale, les Japonais n'ont cessé d'encourager vivement les transferts de technologie. Ils sont devenus par exemple, les principaux fabricants de transistors. Aucun transistor n'est fabriqué en Amérique du nord à l'heure actuelle. Ils utilisent les mêmes moyens dans le domaine des techniques informatiques et des silicones. Et maintenant, pour la première fois, on assiste à une pénétration massive sur le marché de l'industrie pharmaceutique. L'industrie pharmaceutique japonaise commence maintenant réellement à créer certains brevets et médicaments qui seront d'une importance capitale, particulièrement dans le tiers monde et les régions tropicales. Voici le genre de mesures qu'ils ont pris. La question est de savoir comment mettre sur pied des programmes, en recourant à la fiscalité ou à divers programmes de dépenses publiques, en vue d'encourager ces transferts.

**M. Ellis:** Et, comme l'a dit M. Bond, ils ont commencé à encourager les transferts de technologie puis ont amélioré cette technologie importée en y appliquant leur propre recherche et développement et c'est ainsi qu'ils ont bâti leur système. Ils recueillent ces renseignements depuis la Deuxième Guerre mondiale.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser?

Monsieur Bond, pensez-vous que votre exposé a été assez complet et qu'il couvre les points qui représentent l'opinion du comité?

**M. Bond:** Oui, monsieur le président. Je pense avoir très bien compris le comité. J'espère également que nous avons indiqué, du mieux que nous pouvons, les raisons pour lesquelles nous désirons ce genre d'information et, ce qui est plus important, ce que nous ne voulons pas.

**Le sénateur Connolly:** Consulterez-vous les divers ministères ainsi que l'industrie, soit la chambre de commerce, soit M. Eldon? Allez-vous les consulter?

**M. Bond:** Si nous devons rédiger un questionnaire, il est essentiel qu'on puisse y répondre et qu'il ait une certaine signification. Par conséquent, nous nous engageons non seulement à effectuer ces consultations mais si nous voulons que ce questionnaire soit utile, ces consultations sont obligatoires.

[Text]

are going to have any kind of worthwhile service it has to be done.

**Senator Connolly:** I am going beyond the questionnaire. I am going to the section of the bill. Will you have that consultation with the various departments and with industry, and then bring in a proposal for an amendment that your minister will support?

**Dr. Bond:** All I can say, senator, is that there is this delicate question of policy.

**Senator Connolly:** But someone has got to take it on and do it.

**Dr. Bond:** I will recommend to my minister—and I am sure Mr. Foti will recommend to his minister—that that be done. The minister will, of course, make the decision.

**Senator Connolly:** Then we shall hear from you?

**Dr. Bond:** I would hope that I would have an opportunity to come back and talk to you.

**The Chairman:** Honourable senators, we have on further witness. He is Mr. Silverman, who is the Director of Industrial Projects. He would like to add something to what has been said.

**Senator Connolly:** Is Mr. Silverman from one of the departments?

**The Chairman:** The Department of Science and Technology.

Mr. Silverman, you may have a few things to say. There is no suggestion of threat when I use the word "few." You have heard the trend of our discussion and our interest. If you wish to add anything, or if there are other points that you wish to stress, now is the time.

**Mr. Ozzie Silverman, Director, Industrial Projects, Ministry of Science and Technology:** Thank you, Mr. Chairman. I should like to add a few comments to what Dr. Bond has said.

In particular, I want to address myself to the first part of the questionnaire, which is a draft questionnaire, dealing with technology transfers that are part of transfers between corporations that are not at arm's length.

My ministry is aware that there is a great deal of foreign technology upon which Canadian industry depends, but which is not recorded anywhere as a visible statistic, because it is an inter-corporate transfer. A study by the ministry estimated that the invisible importation of this research and technology in fact approximates the value of the in-house research and development performed by businesses in Canada. As an example, in 1976 the in-house research conducted by Canadian business in Canada amounted to about \$738 million.

**The Chairman:** That information would be available through the provisions of the Income Tax Act, in terms of which research and development may be charged against income from corporations.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Il ne s'agit pas uniquement du questionnaire. Je voudrais me reporter à l'article du projet de loi. Consulterez-vous les divers ministères ainsi que l'industrie et allez-vous proposer un projet de modification que votre ministre acceptera?

**M. Bond:** Tout ce que je puis dire, sénateur, c'est que cette question délicate de politique se pose.

**Le sénateur Connolly:** Mais quelqu'un doit le faire.

**M. Bond:** Je recommanderai à mon ministre, et je suis sûr que M. Foti en fera autant, de le faire. Il incombe, évidemment, au ministre de prendre la décision finale.

**Le sénateur Connolly:** Nous aurons de vos nouvelles alors?

**M. Bond:** J'espère que j'aurai l'occasion de revenir vous parler.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous accueillons notre dernier témoin. Il s'agit de M. Silverman, directeur des projets industriels. Il voudrait ajouter quelque chose à ce qui a été dit.

**Le sénateur Connolly:** M. Silverman travaille-t-il dans un de ces ministères?

**Le président:** Au ministère des Sciences et de la Technologie.

Monsieur Silverman, vous avez peut-être des choses à dire. Ne voyez aucune menace dans l'expression que j'ai utilisée. Vous avez suivi notre discussion et vous connaissez notre intérêt. Si vous voulez ajouter quoi que ce soit, ou si vous avez d'autres points sur lesquels vous voudriez insister, vous avez la parole.

**M. Ozzie Silverman, directeur des Projets industriels, ministère des Sciences et de la Technologie:** Je vous remercie, monsieur le président. J'aimerais ajouter quelques observations à ce qu'a dit M. Bond.

Je voudrais parler tout particulièrement de la première partie du questionnaire, qui est sous forme de projet, sur les transferts de technologie qui font partie des transferts entre sociétés n'ayant aucun rapport entre elles.

Mon ministère sait que l'industrie canadienne dépend en grande partie de la technologie étrangère mais qui n'est pas consignée sous forme d'une statistique visible car il s'agit d'un transfert entre sociétés. Une étude effectuée par le ministère estimait que l'importation invisible de cette recherche et de cette technologie représentait en fait la valeur de la recherche et du développement effectués par les entreprises au Canada. A titre d'exemple, en 1976, la recherche effectuée par les entreprises canadiennes au Canada s'élevait à environ \$738 millions.

**Le président:** Cette information pourrait être obtenue grâce aux dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu au titre de la recherche et du développement qui peut être défalqué du revenu des sociétés.



[Text]

**Mr. Silverman:** This type of information, Mr. Chairman, has been collected by Statistics Canada for a number of years.

**The Chairman:** I am not asking about collection but the basic authority for it, and the place where the information should be readily available would be in the Income Tax divisions; but how do you go about getting it from the Income Tax division where they have non-disclosure provisions?

**Mr. Silverman:** The statistics which are collected on the amount of research and development done by corporations is done by Statistics Canada, and these are aggregated and provided to our ministry in the same way as they are provided to the public. We in the ministry have no access to information on expenditures by individual corporations.

**The Chairman:** How do you get the sum total, in those circumstances?

**Mr. Silverman:** We get the sum total through the aggregation done by Statistics Canada and provided to us at the same time as it is provided to the public. It is published.

**Senator Godfrey:** Does Statistics Canada get that from income tax returns? Is that legal?

**Mr. Silverman:** No. Mr. Foti might wish to comment on that.

**M. Foti:** Yes. There is a provision in the Income Tax Act for Statistics Canada to be allowed to compile information which is strictly confidential to the statisticians compiling it. Such information is available only in aggregates to the public or to any official in the government.

**Senator Godfrey:** So you can get the aggregate.

**Mr. Foti:** We produce the aggregate from income tax material and some from direct service.

**The Chairman:** Of course, a good indication of the value or amount might be what has been claimed by way of deduction for income tax purposes. You cannot get at that directly, but I am sure you can visit the corporations and see a duplicate of their tax return.

**Senator Cook:** A more truthful figure might be what was allowed rather than what was claimed.

**Mr. Foti:** We do collect information, Mr. Chairman, on payments that Canadian corporations make to non-residents—either companies or individuals—for research patents, and other such information. We do collect it under CALURA, which is now before you to be amended, because such information is not available under the terms of the Income Tax Act.

**The Chairman:** Go ahead, Mr. Silverman.

**Mr. Silverman:** The point I wish to make is that the actual amount of in-house R&D carried out by Canadian business in 1976 amounted to about \$738 million; but according to a study that was carried out by my ministry through the de-

[Traduction]

**M. Silverman:** Monsieur le président, ce genre de renseignement est recueilli par Statistique Canada depuis un certain nombre d'années.

**Le président:** Je ne vous parle pas des renseignements recueillis mais du texte habilitant et ces renseignements pourraient être obtenus rapidement auprès de la division de l'impôt sur le revenu. Mais comment faites-vous pour obtenir ces informations lorsque cette division est tenue de ne pas le divulguer?

**M. Silverman:** Les statistiques sur la recherche et le développement effectués par les sociétés sont recueillis par Statistique Canada puis sont rassemblées et transmises à notre ministère tout comme elles sont communiquées au public. Dans le ministère, nous n'avons pas accès aux renseignements sur les dépenses effectuées par chaque société.

**Le président:** Comment faites-vous pour obtenir la somme totale dans ces cas-là?

**M. Silverman:** Nous l'obtenons grâce à l'agrégat calculé par Statistique Canada et qui nous est communiqué en même temps qu'il l'est au public. Ces informations sont publiées.

**Le sénateur Godfrey:** Statistique Canada obtient-il ces renseignements des déclarations d'impôt sur le revenu? Est-ce légal?

**M. Silverman:** Non, mais M. Foti voudrait peut-être faire une observation à ce sujet.

**M. Foti:** Oui. Une disposition de la Loi de l'impôt sur le revenu stipule que Statistique Canada peut recueillir des informations auxquelles seuls les statisticiens les recueillant peuvent avoir accès. Le public et les fonctionnaires ne peuvent obtenir ces informations que sous forme d'agrégats.

**Le sénateur Godfrey:** On peut donc obtenir l'agrégat.

**M. Foti:** Nous obtenons l'agrégat à partir des documents portant sur l'impôt sur le revenu et de services directs.

**Le président:** Il est évident que ce qui a été déduit aux fins de l'impôt constitue une bonne indication de leur valeur. Vous ne pouvez pas obtenir ces renseignements directement mais je suis sûr que vous pouvez rendre visite aux sociétés et voir une copie de leurs déclarations d'impôt.

**Le sénateur Cook:** Un chiffre plus exact serait de voir ce qui était permis plutôt que ce qui a été déduit.

**M. Foti:** Nous recueillons des renseignements, monsieur le président, sur les paiements qu'effectuent les sociétés canadiennes aux non-résidents, soit à des sociétés soit à des individus, pour des brevets de recherche ou toute autre information de même nature. Nous les recueillons en vertu de la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats, qui est actuellement devant vous en vue d'être modifiée, car ces informations ne sont pas disponibles en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le président:** Continuez, monsieur Silverman.

**M. Silverman:** Je voudrais dire que le montant réel de la recherche et du développement effectués par les entreprises canadiennes en 1976 s'est élevé à environ \$738 millions, mais selon une étude qui a été effectuée par mon ministère en y



[Text]

velopment of an econometric model, we concluded that the amount of invisible research and development actually being imported into the country—that is, invisible in the sense that it is not recorded anywhere—amounts to about \$688 million.

**Senator Connolly:** What was the first figure?

**Mr. Silverman:** \$738 million, actually performed in Canada. Imports for which there is no record, however, were approximately \$688 million in the same year.

**Senator Godfrey:** Which may be paid for, however.

**Mr. Silverman:** It may be, but it is not recorded as any payment, and in addition it may be paid for, as Dr. Bond pointed out, in some other way, for instance, through payments which are, say, for fees, or for exchanges of licences, and so forth—non-monetary payments.

**Senator Godfrey:** I just wondered whether the \$688 million represented things such as sending people down to the United States, for which there is no charge, or does it exclude payments under know-how agreements? I have seen many agreements between parents and subsidiaries, and the subsidiaries pay a certain percentage for the know-how, which includes technical information.

**Mr. Silverman:** No. It does not include that figure. That figure is collected and published. What it does include, as an example, is the technology on which the Canadian automobile industry rests.

There is far more technology required to operate the Canadian automobile industry than is generated in Canada—far, far more. This would be included in that statistic.

**The Chairman:** In that \$688 million?

**Mr. Silverman:** \$688 million for all of the industry, imported invisibly, so to speak, in 1976.

**Senator Godfrey:** I am still not clear on this. The Canadian automobile industry still pays the American parent for that, so it is not invisible, to that extent.

**Mr. Silverman:** They do pay the American parent to some extent, but these payments do not represent the full amount of the technology that they actually use from the parents.

**Senator Godfrey:** So the \$688 million is the difference between what they pay for and what they get.

**Mr. Silverman:** Yes—estimated.

The significant level of these inter-corporate transfers makes it important that there be better understanding of the mechanisms by which they are carried out, together with the form of compensation by the receiving firms.

**The Chairman:** When you say “the mechanisms by which they are carried out,” you mean by which they are imported into Canada?

**Mr. Silverman:** That is right. A better understanding of this process in all industry sectors is useful for two reasons. First, we will be able to better appreciate what effect different science and technology policy alternatives might have on the

[Traduction]

appliquant un modèle économétrique, nous avons conclu que le montant de la recherche et du développement invisible qui est en réalité importé dans ce pays, invisible dans le sens où il n'est consigné nulle part, s'élève à environ \$688 millions.

**Le sénateur Connolly:** Quel était le premier chiffre que vous avez mentionné?

**M. Silverman:** \$738 million effectués en réalité au Canada. Les importations qui n'ont pas été consignées cependant s'élèvent à environ \$688 millions pour la même année.

**Le sénateur Godfrey:** Qui ont été payées cependant.

**M. Silverman:** Peut-être, mais elles ne sont pas consignées comme paiements et peuvent même avoir été payées sous une autre forme, comme l'a dit M. Bond, par des paiements pour des droits, des échanges de permis, et ainsi de suite. Des paiements non monétaires.

**Le sénateur Godfrey:** Je me demandais si les \$688 millions représentaient des éléments tel que l'envoi de techniciens aux États-Unis, pour lesquels il n'y a aucun frais, ou cela exclut-il les paiements effectués en vertu d'accords techniques? J'ai vu de nombreux accords entre sociétés mères et filiales et les filiales versent un certain pourcentage pour le savoir-faire qui comprend des informations techniques.

**M. Silverman:** Non. Ce chiffre n'est pas compris dans ce total. Ce chiffre est recueilli et publié. Il comprend par exemple, la technologie nécessaire à l'industrie automobile canadienne.

L'industrie automobile canadienne exige beaucoup plus de technique qu'il ne s'en produit au Canada, beaucoup, beaucoup plus. C'est compris dans cette statistique.

**Le président:** Dans les \$688 millions?

**M. Silverman:** \$688 millions pour toute l'industrie, de techniques importées de manière invisible en 1976.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'ai toujours pas très bien compris. L'industrie automobile canadienne continue de verser des paiements à la société-mère américaine, donc ce n'est pas invisible.

**M. Silverman:** Elle verse effectivement des paiements à la société-mère américaine mais ceci ne représente pas le montant total de la technologie qu'elle utilise réellement.

**Le sénateur Godfrey:** Alors, les \$688 millions représentent la différence entre les techniques qu'elle paie et celles qu'elle obtient.

**M. Silverman:** Oui, en gros.

L'importance de ces transferts entre sociétés fait qu'il doit y avoir une meilleure compréhension des mécanismes selon lesquels ils sont effectués ainsi que sur la nature des paiements des sociétés bénéficiaires.

**Le président:** Lorsque vous dites: «les mécanismes selon lesquels ils sont effectués», voulez-vous dire suivant lesquels ils sont importés au Canada?

**M. Silverman:** C'est exact. Mieux comprendre ce processus dans tous les secteurs industriels est utile pour deux raisons. Premièrement, nous pourrions mieux apprécier quelles répercussions peuvent avoir différentes politiques en matière de

[Text]

level of research and innovation carried out in Canada, as well as over a period of time being able to look for changes in the patterns and the flow of foreign technology into Canada as an indication of what impact actual policies have had.

It was pointed out this morning that in 1979 the then Minister of State for Science and Technology, Mr. Grafftey, wrote to the Canadian Chemical Producers' Association to assure them that the ministry had no intention of implementing policies intended to restrict the importation of technology through inter-corporate transfers.

I know of no change in intention in this regard. In fact, I might add that that would apply both to the importation of technology and its exportation, in the sense of the research pools that were mentioned by Dr. Eldon this morning.

I should also add that the questions are only samples. They were prepared well over two years ago, and certainly deserve to be re-examined by the departments concerned. This will certainly be done in consultation with the industry.

Essentially, that is all I have to say.

**The Chairman:** Any further questions?

Well, thank you very much, Mr. Silverman. You certainly know the direction of our thinking.

**Mr. Silverman:** Yes.

**Senator Buckwold:** Mr. Silverman, you support, then, the presentation and response of Dr. Bond, of Corporate and Consumer Affairs, that you have just heard?

**Mr. Silverman:** Yes, we do.

**The Chairman:** Any further questions?

We shall be hearing further evidence. We have a committee meeting next Tuesday afternoon, Wednesday morning and Thursday morning. Some of that time will be devoted, *in camera*, to a discussion of the nature and extent of a supplementary report on Bill C-6.

We will also start on Tuesday afternoon, on Bill C-44, which is the Small Loans Act bill.

In the meantime, I thought that we might discuss with members of the committee who are here the direction that such a supplementary report should take and how extensive it should be, but it seemed to me that possibly our consideration as a committee might be aided very much if our expert, Mr. David Scott, had some discussion with the chairman as to the suggested form and subject matter of the report which the committee can then decide and make whatever changes. That has been the procedure we followed before.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** If that is acceptable, then David Scott and I are going to have a conference as soon as this meeting adjourns. Maybe this is a better way of crystallizing—

[Traduction]

sciences et technologie sur le niveau de la recherche et de l'innovation effectuées au Canada tout en pouvant, au bout d'un certain temps, rechercher les changements intervenus dans les modèles et l'entrée de technologie étrangère au Canada ce qui nous permettrait de savoir quelle influence ces politiques auraient eu.

Quelqu'un a dit ce matin qu'en 1979, le ministre d'État des Sciences et de la Technologie de l'époque, M. Grafftey, avait écrit à l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques pour les assurer que le ministère n'avait aucune intention de prendre des mesures visant à restreindre l'importation de technologie par le biais des transferts entre sociétés.

Pour autant que je sache, leur position est restée la même à ce propos. En fait, je pourrais ajouter que cela vaut autant pour l'importation que pour l'exportation de techniques, dans le contexte de la mise en commun de technique dont M. Eldon nous a parlé ce matin.

Je devrais également préciser que les questions ne constituent que des exemples. Elles ont été préparées il y a bien au-delà de deux ans et méritent certainement d'être réévaluées par les ministères intéressés. Cette réévaluation sera certainement effectuée après consultation auprès de l'industrie.

Dans l'ensemble, c'est tout ce que j'avais à dire.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Il me reste à vous remercier, monsieur Silverman. Vous connaissez certainement l'orientation de notre pensée.

**M. Silverman:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur Silverman, vous êtes donc d'accord avec le témoignage et les réactions de M. Bond, du ministère de la Consommation et des Corporations, que vous venez d'entendre?

**M. Silverman:** Oui.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Nous entendrons d'autres témoignages. Le Comité se réunira de nouveau mardi après-midi, mercredi matin et jeudi matin. Nous consacrerons une partie de ces séances à l'examen, à huis clos, de la teneur et de la portée d'un rapport complémentaire sur le bill C-6.

Nous entreprendrons également mardi matin l'étude du bill C-44 qui traite des petits prêts.

Entretiens, j'ai pensé que nous pourrions discuter avec les membres du Comité présents de l'orientation et de la portée de ce rapport complémentaire mais il me semble que nos travaux pourraient être beaucoup plus utiles si notre expert, M. David Scott, discutait avec le président de la teneur de ce rapport qui pourra toujours être modifié par le Comité. C'est là une façon de procéder que nous avons déjà suivie.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Si cela vous convient, nous aurons, David Scott et moi-même, un entretien à la fin de la présente séance. C'est peut-être là une bonne façon de concrétiser...

[Text]

**Senator Connolly:** Before you adjourn, what are we going to do with Bill S-10? Are we going to wait until we hear from Dr. Bond and Dr. Eldon and others about the amendment to section 4.2? Are we just going to sit on this bill at the moment?

**The Chairman:** There is the Confederation of Canadian Unions that wish to be heard. We have not received their brief as yet, so what the nature of its presentation is, I do not know.

**Senator Connolly:** That is the answer.

**The Chairman:** We adjourn until Tuesday at 2.30 p.m.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Avant que vous ne vous retiriez, j'aimerais savoir ce qu'il adviendra du bill S-10. Attendrons-nous les témoignages de MM. Bond et Eldon et d'autres témoins à propos de la modification à apporter à l'article 4.2? Mettrons-nous le projet de loi de côté pour l'instant?

**Le président:** La Confédération des syndicats nationaux désire être entendue. Nous n'avons pas encore reçu son mémoire et par conséquent, je n'en connais pas le contenu.

**Le sénateur Connolly:** Vous avez répondu à ma question.

**Le président:** Le Comité s'ajourne jusqu'à mardi, 14 h 30.

Le Comité suspend ses travaux.





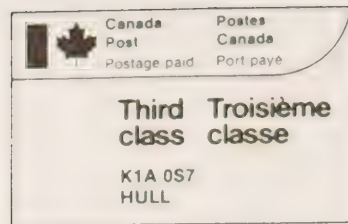












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Canadian Chamber of Commerce:*

Mr. J. D. Morrison, Chairman, Corporate Affairs Committee (Partner Clarkson, Gordon);

Dr. W. D. R. Eldon, Member of Committee, (Senior Advisor, Government Relations, Imperial Oil).

### *Department of Consumer and Corporate Affairs, Bureau of Corporate Affairs:*

Dr. David E. Bond, Assistant Deputy Minister;

Dr. Fenton Hay, Director, Research and International Affairs;

Mr. Edward Ellis, Economist.

### *Statistics Canada:*

Mr. A. S. Foti, Director, Business Finance Division.

### *Ministry of State for Science and Technology:*

Mr. Ozzie Silverman, Director, Industry Projects.

### *Chambre de commerce du Canada:*

M. J. D. Morrison, président, Comité des affaires corporatives, (Associé Clarkson, Gordon);

D<sup>r</sup> W. D. R. Eldon, membre du Comité, (conseiller senior des relations gouvernementales, Imperial Oil).

### *Ministère de la Consommation et des Corporations, Bureau des corporations:*

M. David E. Bond, sous-ministre adjoint;

M. Fenton Hay, directeur, Recherche et Affaires internationales;

M. Edward Ellis, économiste.

### *Statistique Canada:*

M. A. S. Foti, directeur, Division des finances des entreprises.

### *Ministère d'État aux Sciences et à la Technologie:*

M. Ozzie Silverman, directeur, Projets industriels.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Banking, Trade  
and Commerce**

**Banques et du  
commerce**

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

AGGREGATE LEGISLATION

Wednesday, October 29, 1980

Le mercredi 29 octobre 1980

Issue No. 21

Fascicule n° 21

**First Proceedings on:**

Bill C-44—"An Act to amend the Small Loans Act and  
to provide for its repeal and to amend the Criminal  
Code"

**Premier fascicule concernant:**

Bill C-44—"Loi portant modification et abrogation de la  
Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel"

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Hays
Balfour	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Manning
Charbonneau	McIlraith
Connolly	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)

\*Ex Officio Members

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Hays
Balfour	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Manning
Charbonneau	McIlraith
Connolly	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)

\*Membres d'office

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate  
October 16, 1980.

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Barrow, seconded by the Honourable Senator Riley, for the second reading of the Bill C-44, intituled: "An Act to amend the Small Loans Act and to provide for its repeal and to amend the Criminal Code".

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 octobre 1980.

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Barrow, appuyé par l'honorable sénateur Riley, tendant à la deuxième lecture du Bill C-44, intitulé: «Loi portant modification et abrogation de la Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel».

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

Après débat,

La motion, mise au voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 29, 1980

(33)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill C-44—"An Act to amend the Small Loans Act and to provide for its repeal and to amend the Criminal Code".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Charbonneau, Cook, Flynn, Lafond, Molson, Smith and Walker. (10)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff:

Mr. A. de Lotbinière Panet.

*Witnesses:*

*Department of Insurance:*

Mr. Richard Humphrys, Superintendent of Insurance;

Mr. Mervin Hanniman, Director, Investment Companies Division.

*Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Dr. George Post, Deputy Minister;

Mr. Paul-Emile Wong, Consumer Research Branch.

*Department of Justice:*

Mr. E. G. Ewaschuck, Q.C., Director, Criminal Law Amendments Section;

Mr. Don Gibson, Criminal Law Amendments Section.

Mr. Panet gave an explanation of the salient points of the bill following which he and the Committee heard the opening statements and examined the witnesses thereon.

At 10:55 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 29 OCTOBRE 1980

(33)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

Bill C-44—«Loi portant modification et abrogation de la Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Charbonneau, Cook, Flynn, Lafond, Molson, Smith et Walker. (10)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif:

M. A. de Lotbinière Panet.

*Témoins:*

*Département des assurances:*

M. Richard Humphrys, surintendant des assurances;

M. Mervin Hanniman, directeur, Division des sociétés d'investissement.

*Ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. George Post, sous-ministre;

M. Paul-Emile Wong, Direction de la recherche en consommation.

*Ministère de la Justice:*

M. E. G. Ewaschuck, c.r., directeur, Section des modifications au droit pénal;

M. Don Gibson, Section des modifications au droit pénal.

M. Panet donne une explication des points saillants du bill après quoi lui et le Comité entendent les déclarations préliminaires et examinent les témoins.

A 10 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, October 29, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-44, to amend the Small Loans Act and to provide for its repeal and to amend the Criminal Code, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** We have before us this morning Bill C-44, to amend the Small Loans Act. We have quite a number of witnesses on this occasion, but first I would like to present our counsel, who is not unknown to you, since he was our counsel when we considered the Borrowers and Depositors Protection Bill several years ago. I am referring, of course, to Mr. Panet.

I have asked Mr. Panet to present, as it were, a bird's eye view of what this bill proposes, or contemplates doing, if it passes into law.

**Mr. A. de Lotbinière Panet, Q.C., Legal Adviser to the Committee:** Thank you, Senator Hayden.

Honourable senators, I will attempt to be brief. There is in force now a Small Loans Act which regulates to some extent the activities of two categories of persons, one being the moneylenders and the other being defined as small loans companies.

The fundamental thrust of the existing Small Loans Act is that it provides limits on the interest rate which can be charged on transactions. One of the problems that was encountered in our previous consideration of the Borrowers and Depositors Protection Bill was that the maximum amount of interest which can be charged under the Small Loans Act, which is defined to be a loan where the amount received by the borrower is less than \$1,500, puts very strict limits on the interest that can be charged. For example, on a loan of under \$300 the maximum interest is 2 per cent per month; on a loan of between \$300 and \$1,000 the maximum interest is 1 per cent per month; and on a loan of over \$1,000 the interest is half of 1 per cent per month.

In evidence before this committee previously there was an indication that lenders had been driven out of the market because of these limits. Bill C-44 attempts, first of all, to repeal the Small Loans Act, and provides, secondly, for a number of transitional provisions that will regulate to a large extent loans which have been made at the present time and are still outstanding. That is the first part of the new act.

The second part is to establish a criminal rate of interest. That criminal rate is by way of amendment to the Criminal Code, and it would be legislation under the criminal power of Parliament. It would provide that a rate in excess of 60 per cent would be a criminal offence.

**Senator Walker:** You don't say!

**Senator Charbonneau:** What about 59 per cent?

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le 29 octobre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été référé le bill C-44, Loi portant modification et abrogation de la Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier ce bill.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous étudions ce matin le bill C-44, modifiant la Loi sur les petits prêts. Nous aurons un grand nombre de témoins à entendre à ce sujet, mais je voudrais d'abord vous présenter notre conseiller juridique qui ne vous est pas inconnu puisqu'il a déjà témoigné lors de notre étude du projet de loi sur la protection des emprunteurs et déposants, il y a plusieurs années. Je fais allusion, bien entendu, à M. Panet.

J'ai demandé à M. Panet de nous donner, en quelque sorte, une vue d'ensemble de ce qui est proposé dans ce projet de loi ou de ce qu'il vise s'il devient loi.

**M. A. de Lotbinière Panet, C.R., conseiller juridique du Comité:** Merci, sénateur Hayden.

Honorables sénateurs, je vais tâcher d'être bref. La Loi sur les petits prêts actuellement en vigueur régit dans une certaine mesure les activités de deux catégories de personnes: les bailleurs de fonds et les compagnies de petits prêts.

Cette loi a pour principal objet de limiter le taux d'intérêt perceptible sur une transaction. Un des problèmes qui nous a été exposé, au cours de notre étude antérieure du projet de loi sur la protection des emprunteurs et des déposants, est l'extrême rigueur des dispositions sur l'intérêt maximal exigible en vertu de la Loi sur les petits prêts, lesquels sont définis comme étant inférieurs à \$1 500. Sur un prêt de \$300, par exemple, on ne peut percevoir plus de 2 p. 100 d'intérêt par mois, tandis que sur des prêts de \$300 à \$1 000 et de plus de \$1 000 l'intérêt maximal est respectivement de 1 p. 100 et de ½ p. 100 par mois.

Les personnes qui ont, à cette époque, témoigné devant le Comité, ont indiqué que ces dispositions limitatives avaient chassé les bailleurs de fonds de ce marché. Le bill C-44 vise d'abord à abroger la Loi sur les petits prêts et contient, en second lieu, plusieurs dispositions transitoires qui régiront des prêts consentis à l'heure actuelle et non encore échus. Voilà quel est le contenu de la première partie de la nouvelle loi.

Dans la seconde partie, on tâche d'établir ce que serait un taux criminel. L'adoption de ce taux, modifiant le code criminel, relèverait de l'autorité législative du Parlement en la matière. Un taux d'intérêt dépassant 60 pour cent serait réputé constituer un délit.

**Le sénateur Walker:** Sans blague!

**Le sénateur Charbonneau:** Qu'en serait-il de 59 p. 100?

[Text]

**The Chairman:** You have to go to 60.1 per cent before you become a criminal.

**Mr. Panet:** An annual rate of 60 per cent is not an offence. It is where the rate is in excess of 60 per cent that the offence is committed.

**Senator Beaubien:** That is 60 per cent per annum?

**Mr. Panet:** That is per annum, yes.

**Senator Cook:** Is the rate indexed?

**Mr. Panet:** No, it is not, senator.

There are really three elements in Bill C-44: it provides, first, for the eventual repeal of the Small Loans Act at a date to be determined; second, it provides for certain transition provisions; and, third, it provides for the criminal rate, which is defined to be in excess of 60 per cent.

I have some more detailed considerations on each one of those three elements.

The more salient points deal not so much with the repeal of the Small Loans Act, or the transitional provisions, although there are some technical points which should be considered. With regard to the establishment of the criminal rate, you may be interested to recall that a recommendation of this committee under the Borrowers and Depositors Protection Act was that if Parliament wished to act in this field it should do so by amending the Criminal Code.

I should now like to point out some definitions which you may wish to consider. Under clause 9 of the bill, which is at pages 3 and 4, there is a definition of the criminal rate. It is defined as follows:

"criminal rate" means an effective annual rate of interest calculated in accordance with generally accepted actuarial practices and principles that exceeds sixty per cent—

You may wish to consider, during the course of the proceedings, how you would apply "generally accepted actuarial practices and principles" because the effect of that is to create the offence.

There is provision in the legislation that the Crown may file in a proceeding a certificate of a Fellow of the Canadian Institute of Actuaries, and that is proof of the criminal rate. I have some concern as to what, in fact, are "generally accepted actuarial practices and principles."

**The Chairman:** On page 4 you will see that there is an interesting definition of "criminal rate." You will also see how it is to be determined. The definition states:

"criminal rate" means an effective annual rate of interest calculated in accordance with generally accepted actuarial practices and principles that exceeds sixty per cent on the credit advanced under an agreement or arrangement;

I do not know whether this is a new field into which the actuaries are venturing, but perhaps we will know by the time we are through with this bill just how the actuaries come into this business and what general accounting principles and practices they have that could be applicable to the determination of a criminal rate. Is there a basic overall principle, although it says, "generally accepted practices and principles"? This is an area we have to look at very carefully.

[Traduction]

**Le président:** Il vous faut imposer 60,1 pour cent avant d'être un criminel.

**M. Panet:** Un taux annuel de 60 pour cent n'est pas une infraction; en d'autres mots, il n'y a infraction que lorsque le taux est supérieur à 60 pour cent.

**Le sénateur Beaubien:** Vous voulez dire 60 pour cent par an?

**M. Panet:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Ce taux est-il indexé?

**M. Panet:** Non, il ne l'est pas, sénateur.

Le bill C-44 a en réalité un triple objectif; il vise premièrement l'abrogation éventuelle de la Loi sur les petits prêts à une date non encore fixée; il prévoit, en deuxième lieu, certaines dispositions transitoires et enfin il définit le taux criminel comme étant un taux supérieur à 60 pour cent.

J'ai des explications plus détaillées à vous donner sur chacun de ces objectifs.

Les points les plus saillants ne sont ni l'abrogation de la Loi sur les petits prêts, ni les dispositions transitoires, même si elles soulèvent quelques problèmes techniques que nous devons considérer, mais plutôt l'établissement d'un taux criminel. Il est peut-être intéressant de rappeler que ce comité avait recommandé, à propos du projet de loi sur la protection des emprunteurs et des déposants, que si le Parlement entendait agir en ce domaine il devrait commencer par modifier le Code criminel.

Examinons donc d'abord, si vous le voulez bien, quelques définitions. L'article 9 du bill propose, à la page 5, une définition du taux criminel. Voici le texte:

«Taux criminel» désigne tout taux d'intérêt annuel effectif calculé conformément aux règles et pratiques actuarielles généralement admises, qui dépasse 60 pour cent.

Vous pourrez peut-être vous demander au cours des délibérations comment appliquer «les règles et pratiques actuarielles généralement admises», car l'infraction en dépend.

Un autre article de la loi prévoit que la Couronne peut, dans toute poursuite, déposer l'attestation d'un «Fellow» de l'Institut canadien des actuaires pour prouver le taux criminel. Je ne vois pas très bien en fait ce que peuvent être «les règles et pratiques actuarielles généralement admises.»

**Le président:** Vous trouverez à la page 5, une définition intéressante du «taux criminel». Vous y verrez aussi comment il est déterminé. En voici la définition:

«taux criminel» désigne tout taux d'intérêt annuel effectif, appliqué au capital prêté et calculé conformément aux règles et pratiques actuarielles générales admises, qui dépasse soixante pour cent;

Je ne sais pas s'il s'agit d'un nouveau domaine pour les actuaires, mais peut-être comprendrons-nous mieux après notre étude ce que les actuaires y font et quelles sont les règles et pratiques actuarielles généralement admises pouvant s'appliquer à la détermination d'un taux criminel. Existe-t-il une règle fondamentale et générale, même s'il est question «de règles et de pratiques actuarielles généralement admises»? Nous devons y regarder de très près.



## [Text]

There is the additional question as to whether the fact that there is a provision dealing with a criminal rate affects the character of all of the provisions in the bill and makes the bill, in its entirety, an exercise in criminal law. Whether it is criminal law or interest, the jurisdiction of the federal authority is paramount. Some legal decisions in the Supreme Court of Canada appear to distinguish between interest and cost.

You will remember that when we were considering the borrowers and depositors bill, we looked at the Unconscionable Transactions Act in the province of Ontario where a judge is the one who makes the determination as to whether the transaction or the contract or agreement is unconscionable.

**Senator Flynn:** We have the same principle in Quebec.

**The Chairman:** Except that under the Unconscionable Transactions Act it may involve cost and not an interest rate as such. That angle was looked at by some of the judges of the Supreme Court of Canada. However, we will come back to that in due course.

Was there something more, Mr. Panet?

**Mr. Panet:** You may want to consider the method by which the criminal rate is established. As I mentioned, on page 5 of the bill, subclause (4) provides for a certificate of a Fellow of the Canadian Institute of Actuaries. This appears in the lower left-hand corner of page 5 in the English version and in the lower right-hand corner in the French version. At line 35 it provides that that certificate is proof of the effective annual rate and it is not proof of the interest itself, but it appears to be proof of the offence.

There may be problems if a second certificate is filed by the accused in a proceeding establishing a different rate. The usual provisions, for example, under the Narcotic Control Act provide that the filing of such a certificate is not proof of the offence, but it is deemed to be admissible evidence with respect to the statements contained in a certificate rather than being strict proof of the offence. There may be problems if a second certificate is filed by the accused. This section would seem to imply that that certificate is proof of the effective annual rate, and one wonders whether the court then has any discretion in determining which of the certificates to follow.

I have some other concerns in connection with subclauses (5) and (6), but they are more technical and perhaps you do not wish to deal with those at this time. For example, there is a notice provision; there is a right for an accused to cross-examine; but one wonders, if this clause gives the accused the right to cross-examine, what happens if the accused files a certificate? Does the Crown have the right to cross-examine? This requires the Crown, who produced the certificate, to give reasonable notice of the certificate. One wonders whether the accused should not have an obligation, if he proposes to produce a certificate, to give reasonable notice, and whether the Crown should have the right to cross-examine.

I have a number of other technical points which I propose to raise, but perhaps at this point I shall just give you a bird's eye view.

## [Traduction]

Nous devons aussi nous demander si la présence d'une disposition traitant d'un taux criminel modifie le caractère de toutes les dispositions du bill au point d'en faire un exercice de droit pénal? Qu'il s'agisse de droit pénal ou d'intérêt criminel, ces questions relèvent exclusivement du Parlement fédéral. Certaines décisions de la Cour suprême du Canada semblent faire une distinction entre l'intérêt et le coût.

Vous vous souviendrez que lorsque nous avons examiné le projet de loi sur les emprunteurs et les déposants, nous avons étudié la Unconscionable Transactions Act de l'Ontario, qui donne au juge le pouvoir de décider si une transaction, un contrat ou un accord est déraisonnable.

**Le sénateur Flynn:** Cela se fait aussi au Québec.

**Le président:** Sauf qu'en vertu de l'Unconscionable Transactions Act il peut être question de coût mais non de taux d'intérêt comme tel. Quelques juges de la Cour suprême du Canada se sont penchés sur cette distinction, mais nous y reviendrons en temps et lieu.

Avez-vous autre chose à dire, Monsieur Panet?

**M. Panet:** Vous aimeriez peut-être savoir comment on établit le taux criminel. Comme je l'ai mentionné le paragraphe (4), à la page 5 du bill, parle de l'attestation d'un «Fellow» de l'Institut canadien des actuaires. Vous trouverez cela en bas de page, à gauche pour l'anglais et à droite pour la version française. Il est précisé à la ligne 45 de la version anglaise que cette attestation est recevable en preuve du taux annuel effectif, bien qu'elle ne soit pas une preuve de l'intérêt lui-même mais bien de l'infraction.

Des problèmes pourraient surgir si, dans une poursuite, l'accusé déposait une deuxième attestation qui établit un taux différent. Il est normalement spécifié, dans la Loi sur les stupéfiants, par exemple, que le dépôt d'un tel certificat ne prouve pas l'infraction mais est réputé recevable en preuve des déclarations que ce certificat contient; ce n'est pas une preuve formelle de l'infraction. Si l'accusé dépose une deuxième attestation, cela pourrait causer des problèmes, dis-je, car ce paragraphe semble laisser penser que cette attestation est une preuve du taux annuel affectif et on peut alors se demander si le tribunal a la discrétion de décider lequel des deux certificats est le bon.

Les paragraphes (5) et (6) soulèvent d'autres questions plus techniques que vous ne désirez peut-être pas aborder pour l'instant. Il y a par exemple une disposition sur un préavis et une autre qui donne à l'accusé le droit de faire un contre-interrogatoire; mais si cette disposition donne bien à l'accusé ce droit, qu'advient-il s'il dépose un certificat? La Couronne a-t-elle le droit de contre-interroger? Il faut alors que la Couronne, qui a produit le certificat, donne à l'accusé un préavis suffisant de son intention. On se demande alors si l'accusé ne devrait pas avoir la même obligation lorsqu'il a l'intention de produire un certificat, et si la Couronne de son côté ne devrait pas avoir le droit de contre-interroger.

Je voudrais soulever plusieurs autres points techniques, mais je me contenterai pour l'instant de cet aperçu général.

[Text]

**The Chairman:** The amendments to the Canada Business Corporations Act fall into a different category and, of course, we will look at them, but I do not think we need to feature them at the moment.

**Mr. Panet:** Yes.

**The Chairman:** Appearing before us this morning is Mr. Humphrys, the Superintendent of Insurance, from the Department of Insurance who, by this time, has almost worn a path to the door of this committee by his appearances from time to time. Do you wish Mr. Hanniman to sit with you.

**Mr. Richard Humphrys, Superintendent of Insurance, Department of Insurance:** I do not think it will be necessary unless some questions arise.

**The Chairman:** You are familiar with our practice, Mr. Humphrys. You will begin with an opening statement.

**Mr. Humphrys:** Mr. Chairman, honourable senators, I am appearing here because the Small Loans Act has been administered by the department since its enactment in 1940. Now that we have arrived at the point of proposing that the act be repealed, I felt that I should come and explain, from the point of view of the administrators of the act, what leads to this recommendation.

I do not think that at this stage there is much point in going back over the long history. In a few words, the act was adopted in 1940. This was at a period of time that followed a good deal of abuse in the area of consumer lending, and it was a period of time when consumer credit was vastly different in its structure and source from what it is today: we did not have the credit cards; we did not have the banks in the consumer loan business; and we did not have other financial institutions in that business. The credit union movement had been established but had not developed to anything like the present extent. There were abuses, and the Small Loans Act was in response to that. It was, I believe, highly successful at that time and subsequent to it.

It was amended in 1956 when the scope of the act was increased from loan of \$500 and less to loans of \$1,500 and less, and the interest rate ceilings were lowered somewhat at that time. It has not been changed since.

The Act, I think, accomplished its purpose during the 1940s and the 1950s, but then in the 1960s the environment began to change. Consumer credit took off in different directions and the banks got into it in a major way after the amendments to the Bank Act in the late 1960s. Other financial institutions got into it. Credit unions grew in strength; credit cards came into common use; and interest rates in the market began to rise very rapidly. So the rates established in 1956, while they were appropriate in the environment of that time, became less and less appropriate as time went by.

We have now reached the point where the commonly accepted interest rates in consumer lending are at or above the small loans rates. There are many other alternatives for people seeking consumer credit than cash loans from small loan

[Traduction]

**Le président:** Les modifications à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes tombent dans une catégorie différente et nous les étudierons bien entendu, mais je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'insister pour le moment.

**M. Panet:** D'accord.

**Le président:** Notre témoin de ce matin est M. M. Humphrys, surintendant des assurances, du département des Assurances: il doit certainement connaître par cœur le chemin qui mène à ce Comité, vu le nombre de ses comparutions. Désirez-vous que M. Hanniman s'assoie à vos côtés?

**M. Richard Humphrys, surintendant des assurances, département des assurances:** Je ne crois pas que cela soit nécessaire, à moins que des questions ne soient soulevées.

**Le président:** Vous connaissez bien notre procédure, M. Humphrys. Vous pouvez donc nous faire votre déclaration préliminaire.

**M. Humphrys:** Monsieur le président, honorables, sénateurs, je comparais aujourd'hui devant vous pour la bonne raison que la Loi sur les petits prêts a été administrée par mon département depuis son adoption en 1940. Puisque nous sommes sur le point de proposer l'abrogation de cette loi, j'ai pensé que je devrais venir vous expliquer comment ceux qui l'ont administrée en sont venus là.

Au point où nous en sommes, il n'est pas nécessaire de refaire tout l'historique de cette loi. Pour être bref, elle a été adoptée en 1940 à un moment où il y avait eu de graves abus dans le domaine des prêts à la consommation. La structure et les sources du crédit étaient alors très différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui. Les cartes de crédit n'existaient pas; les banques n'étaient pas actives dans le secteur des prêts à la consommation et il n'existait pas d'autres institutions financières dans ce commerce. Le mouvement des caisses populaires avait bien été lancé, mais était loin d'avoir le rayonnement qu'il a aujourd'hui. Bref, il y eut des abus et la Loi sur les petits prêts avait pour objet d'y mettre fin. Je crois qu'elle a, alors et par la suite, été très efficace.

La loi a été modifiée en 1956 alors que le plafond des prêts qui se situait à \$500 fut porté à \$1 500, le plafond des taux ayant, par contre, été rabaisé quelque peu. Elle n'a pas été modifiée depuis.

La loi, à mon avis, a réalisé son objectif au cours des années 40 et 50; c'est au cours de la décennie suivante que les choses ont commencé à changer. Le crédit à la consommation a démarré dans plusieurs directions et les banques s'y sont lancées à fonds après que des modifications eurent été apportées à la Loi sur les banques, à la fin des années 60. D'autres institutions financières s'y sont également intéressées. Les caisses de crédit sont devenues plus puissantes. L'usage des cartes de crédit s'est répandut et les taux d'intérêt ont commencé à grimper très rapidement sur le marché. De sorte que les taux de 1956, que l'on jugeait raisonnables à l'époque, l'étaient de moins en moins au fil des ans.

Nous en sommes maintenant venus au point où les taux d'intérêt généralement consentis sur les prêts à la consommation se retrouvent au niveau ou au-dessus des taux consentis pour les petits prêts. Beaucoup de solutions autres que les prêts



[Text]

companies or money lenders, and legislation having to do with disclosure of credit charges and rates is in place in almost every province, so the whole environment is quite different from what it was back in 1940 or even 1956.

Various possibilities have been considered to solve these problems. The possibility of increasing the scope of the act from loans of \$1,500 and less to much larger loans has been thought about. The possibility of putting rate ceilings in regulations instead of in the statute, so that they could be kept in line with the current market, has been thought about. In all of these considerations one comes up against the question: Is rate regulation really serving a useful purpose in the present environment? You have to keep in mind that this legislation applies to cash loans only. It does not apply to regulate credit charges on the purchase of goods. There are difficult problems in relation to regulating credit charges in the use of credit card facilities because particularly the bank credit cards are such a mixture of credit for the purchase of goods and credit for actual cash advances.

In summary, it seemed, on considering all the alternatives, that the best course at this point would be to repeal the rate regulation and leave it to the competitive system plus disclosure to serve the interests of consumers. That is my view, and it has been my view for some time that that would be the appropriate course, but in any event I have been expressing the view for something like 10 years now that the rate should be revised and reviewed. But I certainly recommend very strongly that the time has come to repeal the concept of rate regulation on consumer credit in the areas that we are talking about.

**The Chairman:** Mr. Humphrys, I would like to interject for a moment. I notice the title is the Small Loans Act. Now, that might have been appropriate as long as there was a limit of, say, \$1,500 in the original bill, but the amount now is unlimited. This bill may apply to any amount if the people operating and lending money exceed the criminal rate, whatever the dollars involved may be.

**Senator Flynn:** The criminal rate?

**Mr. Humphrys:** Mr. Chairman, that is my understanding of the effect of the proposed amendment to the Criminal Code, but that will not be within the confines of the statute that is labelled small loans.

**The Chairman:** I am wondering about the word "small". There does not seem to be anything in the bill that we have before us that would identify with the word "small" in a particular way.

**Mr. Humphrys:** Mr. Chairman, perhaps I could explain that. In the light of the background I have just described, the problem that was addressed by the small loans legislation in 1940 and in 1956 seems to have been largely solved by the growth of sources of consumer credit and the effect of competition and disclosure, so the question of abuse in the area of

[Traduction]

en argent consentis par les compagnies de petits prêts ou les prêteurs d'argent s'offrent aux personnes qui veulent obtenir des crédits; en outre, des mesures législatives concernant la divulgation des frais de crédit ou des taux d'intérêt sont en vigueur dans la plupart des provinces de sorte que la situation est très différente de ce qu'elle était en 1940 ou même en 1956.

Diverses possibilités ont été étudiées afin de résoudre ces problèmes. Il a été question de relever le plafond de \$1,500 prévu par la loi à un niveau beaucoup plus élevé. Il a également été question d'imposer des plafonds sur les taux par voie de règlement plutôt que dans le cadre d'une mesure législative afin que ces derniers puissent suivre les fluctuations du marché. Dans tous les cas la même question se pose: La réglementation des taux est-elle vraiment utile dans le contexte actuel? Vous ne devez pas oublier que cette mesure législative ne s'applique qu'aux prêts en argent. Elle ne peut réglementer les frais de crédit imposés sur l'achat de marchandises. Il est difficile de réglementer les frais de crédits exigés sur les cartes de crédit parce que dans le cas des banques en particulier leurs cartes peuvent servir tant pour l'achat de biens que pour obtenir une avance réelle de fonds.

En résumé, il semblait, compte tenu de toutes ces possibilités, que la meilleure façon de procéder consisterait à abroger le règlement sur les taux et à s'en remettre au système de la concurrence ainsi qu'à la divulgation de manière à mieux servir les intérêts du consommateur. C'est mon opinion et je répète depuis un certain temps qu'il s'agirait de la mesure la plus appropriée; de toute façon, je répète depuis dix ans maintenant que les taux devraient être révisés. Mais, j'insiste beaucoup sur le fait que le moment est venu de supprimer le concept de la réglementation des taux sur le crédit à la consommation dans les domaines qui nous occupent.

**Le président:** Monsieur Humphrys, permettez-moi de vous interrompre quelques instants. Je remarque que la loi a pour titre Loi sur les petits prêts. Ce titre aurait pu être approprié tant qu'une limite de \$1,500, par exemple, était imposée dans le projet de loi initial. Il n'y a maintenant aucune limite. Le projet de loi peut s'appliquer à n'importe quel montant si les personnes qui exercent le commerce de prêts d'argent dépassent le taux criminel, quels pourraient alors être les montants en dollars.

**Le sénateur Flynn:** Le taux criminel?

**M. Humphrys:** Monsieur le président, c'est ce que je comprends de l'impact de la modification proposée sur le code criminel, mais cela dépasserait le cadre de la Loi sur les petits prêts.

**Le président:** Je me pose des questions au sujet de l'adjectif «petit». Il ne semble rien y avoir dans le projet de loi que nous étudions qui pourrait être qualifié de «petit» de quelque façon.

**M. Humphrys:** Monsieur le président, peut-être pourrais-je vous expliquer. À la lumière de ce que je viens tout juste de dire, le problème auquel s'adressait la Loi sur les petits prêts en 1940 et 1956 semble avoir été résolu en grande partie par l'essor d'autres sources de crédit à la consommation ainsi que par l'effet de la concurrence et de la divulgation; la question



## [Text]

credit advance is now focussed more in the area of what is commonly called loan-sharking where the rates are very large indeed.

So the kind of problem that now seems to be appropriate for parliament to address to protect the public and the consumer seems to be the problem of loan-sharking which, as I say, involves very high rates, and the tentative proposal here really shifts the attention from the old problem of the small consumer loan and protecting the necessitous borrower who really did not have any source or any defence. Now it is proposing to shift that by trying to put in the hands of the law enforcement officers a tool that will help them attack and, hopefully, reduce, if not eradicate, the problems associated with loan-sharking in a serious way. And when I say loan-sharking, I am talking about rates that may be 100 or 200 per cent a year. It is not very hard to get rates of that kind when you see loans being made with interest being charged at the rate of 3, 4 or 5 per cent a week or something of that nature. That, of course, arrives at enormously large figures. So, while the 60 per cent a year may seem at first blush an extraordinary rate, it is certainly a rate that would be regarded as being extremely low by any people engaged in this kind of loan-sharking, and there is no way, under a statute such as the Small Loans Act, with a ceiling on it, that you can get at that kind of problem.

**The Chairman:** Why wouldn't putting this provision about a criminal rate in the Criminal Code be sufficient to deal with the situation that you have described about loan sharks, without having a bill called the Small Loans Act?

**Mr. Humphrys:** Well, sir, as I understand it—perhaps I won't speak fully on the proposal under the Criminal Code, since Dr. Post is here from Consumer and Corporate Affairs on that point—I think the only purpose of referring in this bill to the Small Loans Act is to repeal it.

**The Chairman:** But I am talking about this bill which is "An Act to amend the Small Loans Act and to provide for its repeal and to amend the Criminal Code," so hereafter there will be nothing in the legislation that will bear the title "Small Loans Act," is that right?

**Mr. Humphrys:** The procedure will take place in two steps: the first step, which it is proposed will be effective on royal assent being given to this bill, is to repeal the sections of the Small Loans Act that impose an interest rate ceiling with respect to loans made after royal assent.

The Small Loans Act will remain in force for a period of time relative to loans that were made prior to royal assent, because we consider it just and appropriate that loans made under the present Small Loans Act continue to receive the protection and the interest rate limitations under that act.

## [Traduction]

d'abus dans le domaine des avances de crédit est maintenant beaucoup plus axée sur ce qu'on appelle communément la pratique des prêts usuraires, là où les taux sont en effet très élevés.

Il semblerait maintenant qu'il serait tout à fait justifié pour le Parlement, s'il veut protéger le public et les consommateurs, de s'attaquer au problème de la pratique des prêts usuraires pour lesquels, je le répète, des taux très élevés sont exigés; le présent projet de loi vise à ne plus insister désormais sur l'ancien problème des petits prêts à la consommation et de la protection de l'emprunteur nécessaire qui n'a vraiment aucun recours. On propose maintenant de mettre à la disposition de ceux qui font appliquer les lois un outil qui leur permettra de s'attaquer et, on l'espère, de réduire, voire d'éliminer les problèmes associés à la pratique des prêts usuraires. Lorsque j'utilise cette expression, je fais allusion à des taux qui peuvent aller jusqu'à 100 ou 200 p. 100 par an. Il n'est pas très difficile d'en arriver à ces taux; il suffit de citer l'exemple de prêts dont l'intérêt est imposé à raison de 3, 4 ou 5 p. 100 par semaine ou de quelque autre façon. Nous arrivons ainsi à des chiffres astronomiques. Ainsi, bien que le taux de 60 p. 100 par an puisse sembler à première vue extraordinaire, ce taux est certainement considéré très bas par toute personne qui s'adonne à la pratique des prêts usuraires et il n'existe aucun moyen, sous l'autorité d'une loi comme la Loi sur les petits prêts, dans laquelle un plafond est imposé, de résoudre ce genre de problème.

**Le président:** Pourquoi ne suffirait-il pas d'inscrire une disposition relative au taux criminel dans le code criminel pour s'occuper de tels cas, plutôt que d'avoir à recourir à un projet de loi intitulé Loi sur les petits prêts?

**M. Humphrys:** Eh bien, monsieur, d'après ce que je comprends—je ne parlerai peut-être pas en détail de la proposition en application du code criminel puisque nous avons ici M. Post du ministère de la Consommation et des Corporations qui traitera de cette question—je crois que le renvoi à la Loi sur les petits prêts n'a pour seul but que l'abrogation de cette dernière.

**Le président:** Mais je parle de ce projet de loi qui est «une Loi portant modification et abrogation de la loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel». Si je comprends bien, il n'y aura par la suite aucun titre «Loi sur les petits prêts».

**M. Humphrys:** Nous procéderons en 2 étapes: la première étape, ce qui est proposé entrera en vigueur au moment où le projet de loi recevra la sanction royale, consiste à abroger les articles de la Loi sur les petits prêts qui impose un plafond sur les taux d'intérêt dans le cas des prêts consentis après la sanction royale.

La Loi sur les petits prêts restera en vigueur tant que n'auront pas été remboursés les prêts qui avaient été effectués avant la proclamation de la sanction royale, parce que nous estimons qu'il est juste et approprié que les prêts effectués aux termes de la Loi actuelle sur les petits prêts continuent à bénéficier de la protection et des plafonds qu'elle impose.

*[Text]*

There are two stages. The first stage is to remove the interest ceilings on loans made after the act receives royal assent. The second stage, effective on proclamation, will repeal the Small Loans Act, and that will be done when the last of the loans made prior to royal assent has been repaid, which will be of the order of perhaps two or three years from now.

**The Chairman:** Do you have a record of all loans that have been made under the Small Loans Act?

**Mr. Humphrys:** Yes. We require the companies that are licensed under this act to report to us annually with full details of the loans they have made under this act. We will continue to require that reporting and supervise their activities until those loans are completely paid off.

**The Chairman:** What about individuals who may operate in that field?

**Mr. Humphrys:** There is none at this stage, because everyone who is in the business of lending money has had to be licensed under this act. If anybody is operating, we have not found them. If they are operating, they are violating the act and if we do find them we will prosecute them. We have been administering the act now for forty years, and outside of the criminal element, who are lending regardless of any law, I do not think there is very much going on by people in the business of lending money in the area of \$1,500 or less who are not licensed, if they are charging over 1 per cent a month.

**Senator Flynn:** Perhaps Mr. Humphrys could give us his reaction to this. If we were not to enact the proposed provision in section 305 of the Criminal Code, would it be your view that we repeal the Small Loans Act? I gather that it serves no purpose any more.

**Mr. Humphrys:** I believe that the Small Loans Act has served its purpose and should now be repealed. I think the other question can be considered on its own merits.

**Senator Flynn:** I know, but do you yourself see the necessity of substituting an offence under the Criminal Code, in part?

**Mr. Humphrys:** I would not link the two together as a necessary pair. I am addressing principally the question of the Small Loans Act, which I believe, because of the rate ceilings in the act, the current environment of market interest rates and the availability of other forms of consumer credit, does not now serve a useful purpose.

**Senator Walker:** Have you considered amending the Criminal Code by reducing the charge from murder to manslaughter where a borrower does away with the lender at 60 per cent?

**Mr. Humphrys:** I do not think I should speak to the question of amendment to the Criminal Code.

**Senator Cook:** Does 2 per cent a week work out to 100 per cent a year? Is that right?

*[Traduction]*

Cela se fera en deux temps. Il s'agit dans un premier temps de supprimer les plafonds d'intérêt imposés sur les prêts effectués après la proclamation de la sanction royale. Dans un deuxième temps, à partir de la proclamation, la Loi sur les petits prêts sera abrogée dès qu'aura été remboursé le dernier prêt effectué avant la proclamation de sanction royale, ce qui devrait se produire d'ici deux ou trois ans.

**Le président:** Avez-vous un répertoire de tous les prêts qui ont été consentis aux termes de la Loi sur les petits prêts?

**M. Humphrys:** Oui. Nous exigeons des sociétés qui ont obtenu un permis aux termes de cette loi de faire rapport chaque année de tous les prêts qu'elles ont consentis en application de cette même loi. Nous continuerons à exiger que ces déclarations soient présentées et nous surveillerons les activités des sociétés tant que tous les prêts n'auront pas été remboursés.

**Le président:** Qu'en est-il des prêteurs d'argent?

**M. Humphrys:** Il n'y en a pas pour l'instant, parce que quiconque prête de l'argent doit être muni d'un permis accordé en application de la loi. S'il en existe, nous ne les avons pas découverts. S'ils exercent des activités de ce genre, ils enfreignent la loi et, si nous les trouvons, ils seront poursuivis. Nous appliquons la loi depuis 40 ans maintenant, et, à part ceux qui prêtent de l'argent illégalement, je ne crois pas qu'il existe beaucoup de prêteurs qui consentent des prêts d'au plus \$1,500 sans permis en demandant plus de 1 p. 100 par mois d'intérêt.

**Le sénateur Flynn:** M. Humphrys aurait peut-être quelque chose à dire à ce sujet. Si nous ne promulguons pas la disposition proposée à l'article 305 du Code criminel, seriez-vous d'accord pour abroger la loi sur les petits prêts? D'après ce que je comprends, cette loi ne sert plus à rien.

**M. Humphrys:** Je pense que la Loi sur les petits prêts n'est plus désormais nécessaire et que nous devrions l'abroger. Je crois que l'autre question peut être examinée quant à son bien-fondé.

**Le sénateur Flynn:** Je sais, mais voyez-vous vous même la nécessité d'y substituer partiellement une infraction aux termes du Code criminel?

**M. Humphrys:** Je ne ferais pas nécessairement aller les deux choses de pair. Je m'occupe surtout de la question de la Loi sur les petits prêts qui n'est plus utile, à mon avis, à cause des plafonds imposés aux taux d'intérêt, des niveaux actuels de ces taux et de la disponibilité d'autres formes de crédit à la consommation.

**Le sénateur Walker:** Avez-vous songé à modifier le Code criminel en ramenant l'inculpation de meurtre à homicide involontaire lorsqu'un emprunteur exige 60 p. 100 d'intérêt de son client?

**M. Humphrys:** Je ne crois pas que je devrais parler de la question de la modification du Code criminel.

**Le sénateur Cook:** A ma connaissance, 2 p. 100 par semaine, donnent 100 p. 100 par an. Est-ce exact?



[Text]

**Mr. Humphrys:** Two per cent a week would be a nominal rate of 104 per cent a year, but a considerably higher effective rate.

**Senator Cook:** Two per cent a week seems so innocuous.

**Senator Molson:** For a week, yes.

**The Chairman:** If there are no other questions, I have just one. On page 5, in subclause (4), on the question of proof, you have the production of a certificate of a Fellow of the Canadian Institute of Actuaries. He can give effective evidence as to the rate being a criminal rate under their actuarial principles and practices, and the person charged may adduce evidence to the contrary, but the person charged cannot challenge the certificate or the status of the maker of the certificate.

What I am thinking of is this. Depending on the personality and educational qualifications of the actuary who is selected, there may be an area of challenge as to the capability of this man compared with others who are senior in the field. Does that force the accused to adduce that evidence himself rather than by way of challenge?

**Mr. Humphrys:** I think I should not attempt to answer your question fully, because I believe it should be answered by legal counsel, perhaps representatives from the Department of Justice or the Department of Consumer and Corporate Affairs. However, with your permission, I will speak to the point of the actuarial certificate, because I am an actuary by profession. I believe that the wording in the bill is adequate for the purpose. I believe the words there are quite precise and quite definite so far as the actuarial profession is concerned, and there would not be any difference in view or in result between one actuary and another. The principles and procedures in calculating the effective annual rate are well established in actuarial literature and in actuarial practice, and I think it is quite a precise and definite description or how to calculate the rate. I think it is highly unlikely that any two actuaries would differ.

**The Chairman:** At first blush, if I may borrow an expression that you used a few minutes ago, it would appear that there is no way in which the qualifications of the man who produced the certificate can be challenged directly.

**Mr. Humphrys:** I would have to refer to—

**The Chairman:** I know that officials of the Department of Justice are here, and we will get to them in a moment or two.

**Mr. Humphrys:** As I read it, if the actuary establishes that he is a Fellow of the Canadian Institute of Actuaries, that is complete establishment of his credentials.

**The Chairman:** I may be wrong, but what strikes me is that I have never associated the actuary with the calculation of a criminal rate. I thought life expectancy and things of that kind were his field. Is there a field in actuarial education and practice that would lend itself to this sort of determination?

**Mr. Humphrys:** Yes, indeed. The theory of interest is an essential part of the actuarial profession, because the basic concept of the actuarial discipline is the evaluation of payments that are to be made in the future, taking into account

[Traduction]

**M. Humphrys:** Cela donnerait 104 p. 100 par an, mais le taux réel serait encore beaucoup plus élevé.

**Le sénateur Cook:** 2 p. 100 par semaine, cela semble tellement insignifiant.

**Le sénateur Molson:** Pour une semaine, oui.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions, j'en ai une dernière. A la page 5, paragraphe (4), au sujet de la question de la preuve, il faut produire un certificat d'un «Fellow» de l'Institut canadien des actuaires. Ce dernier peut effectivement prouver qu'il s'agit d'un taux criminel conformément aux règles et pratiques actuarielles et l'accusé peut faire la preuve du contraire, mais il ne peut en appeler du certificat ou du statut de celui qui l'a délivré.

Voici ce que j'en pense. Suivant la personnalité et les compétences de l'actuaire choisi, il se peut que l'on mette en doute ses capacités par rapport à celles d'actuaires compétents dans le domaine. L'accusé est-il alors tenu de produire lui-même la preuve plutôt que de mettre en doute la compétence de l'actuaire?

**M. Humphrys:** Je crois que je ne devrais pas essayer de répondre à votre question parce que je crois qu'elle relève d'un conseiller juridique ou peut-être de représentants du ministère de la Justice ou du ministère de la Consommation et des Corporations. Toutefois, avec votre permission, comme je suis actuaire, je répondrai à la question du certificat actuariel. Je crois que le libellé du bill donne lui-même la réponse. Ces termes sont tout à fait explicites et précis quant à la profession des actuaires, et il n'y aurait aucune différence de point de vue ou de résultat d'un actuaire à l'autre. Les principes et les méthodes de calcul du taux annuel effectif sont bien établis en théorie et en pratique dans l'actuariat, et la description du calcul du taux me semble explicite et précise. Il serait très improbable que deux actuaires puissent avoir des avis différents.

**Le président:** De prime abord, il semble impossible de contester directement la qualité officielle de la personne qui a fourni le certificat.

**M. Humphrys:** J'ajouterais...

**Le président:** Je sais que les fonctionnaires du ministère de la Justice sont parmi nous, et nous leur donnerons la parole dans un moment.

**M. Humphrys:** D'après mon interprétation, si l'actuaire prouve qu'il est «Fellow» de l'Institut canadien des actuaires, cela constitue une référence irréfutable.

**Le président:** Je me trompe peut-être, mais ce qui me frappe c'est que je n'ai jamais fait de lien entre les actuaires et le calcul d'un taux criminel. Je pensais qu'ils s'occupaient d'espérance de vie et de choses de ce genre. Y a-t-il dans les études en actuariat, une spécialité qui préparerait à ce type de calcul?

**M. Humphrys:** Oui, bien sûr. La théorie des intérêts constitue une partie essentielle de cette profession, le principe fondamental de cette discipline étant l'évaluation des paiements qui seront faits à l'avenir, en tenant compte non seulement de



[Text]

not only interest but contingencies, usually related to human life but not always, governing the future payments. Familiarity with all aspects of the theory of interest and compound interest is an essential part of the discipline of the actuary.

**The Chairman:** But it strikes me that that is a field that is occupied maybe as well by chartered accountants.

**Mr. Humphrys:** No, sir, I think not. I think interest and compound interest is the special professional field of the actuary. He gets particular training in that field, and I think the actuary would be the recognized professional expert in that particular field of discipline.

**Mr. Panet:** Mr. Humphrys, in clause 7 of Bill C-44 there is a change in the provisions of the Canada Business Corporations Act. Clause 7 of Bill C-44 amends subsection 261(6) of the Canada Business Corporations Act. As I read that section, the effect of that amendment is to allow for certain small loans companies to be continued under the CBCA. I wonder if you would comment on the reasoning for now providing that small loans companies be continued under the CBCA, whereas before they were not, they were specifically excluded.

**Mr. Humphrys:** With the proposed immediate repeal of the interest ceilings on new loans, and the eventual repeal of the Small Loans Act, there now appears to be no special reason that small loans companies should not be treated the same way as any other business corporation. It was thought that the former exemption was no longer justifiable.

The second point is that the small loans companies incorporated by special acts were linked in with the Loan Companies Act. The Loan Companies Act is an act that we administer and it applies mostly to mortgage loan companies. They were linked into that act for corporate clauses, and that type of thing.

It does not seem appropriate any more, if they are not under any particular supervisory regulation, that they be under any act, relative to the general corporate clauses, other than the Canada Business Corporations Act.

**Mr. Panet:** This allows for certain companies to apply for continuance, but it does not require them to do that. Would there then be a group of companies which would not be subject to the Canada Business Corporations Act, and which also, by reason of the repeal of the Small Loans Act, would not be governed by any existing strictures in the Small Loans Act and, in that case, be off on their own and not subject to any legislation?

**Mr. Humphrys:** I do not think so, Mr. Chairman. The corporate clauses which would be effective here are not found in the Small Loans Act. They are found either in the Loan Companies Act or in the Canada Business Corporations Act. During the period that they remain not subject to the Canada Business Corporations Act, they would still be subject to the Loan Companies Act with respect to their corporate clauses. If the Loan Companies Act were to be repealed, for example, then we would have to deal with that problem to make sure that they were not left out in limbo, so to speak.

[Traduction]

l'intérêt mais des circonstances (en général mais pas toujours liées à la vie humaine) qui influent sur ces paiements. Les actuaires doivent connaître à fond tous les aspects de la théorie des intérêts et des intérêts composés.

**Le président:** Mais ce domaine n'est-il pas déjà traité aussi par les comptables agréés.

**M. Humphrys:** Non monsieur, je ne le pense pas. Il est la spécialité des actuaires. Ils étudient à fond ce domaine et ils sont reconnus comme étant spécialisés dans cette discipline.

**M. Panet:** Monsieur Humphrys, à l'article 7 du bill C-44, il y a une modification aux dispositions de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes LSCC, et en particulier du paragraphe 261(6) de cette dernière. D'après mon interprétation, cette modification a pour objet d'autoriser certaines petites compagnies de prêt à poursuivre leurs activités en vertu de la LSCC. Pourriez-vous nous expliquer comment cela se justifie, puisqu'auparavant cela leur était précisément interdit.

**M. Humphrys:** Étant donné qu'on propose de supprimer dans l'immédiat le plafond des intérêts sur les nouveaux prêts, et d'abroger éventuellement la Loi sur les petits prêts, il n'y aurait semble-t-il aucune raison de ne pas accorder aux petites compagnies de prêt le même traitement que celui qui vise les autres sociétés commerciales. On a pensé que l'interdiction qui s'appliquait auparavant ne se justifie plus.

Le second point est que les petites compagnies de prêt constituées en sociétés en vertu de lois spéciales étaient visées par la Loi sur les petits prêts. Cette dernière, dont nous assurons la gestion, s'applique principalement aux sociétés de prêts hypothécaires qu'elle visait par le truchement des dispositions concernant les sociétés, et ainsi de suite.

Si elles ne relèvent pas d'une réglementation de contrôle il ne semble plus nécessaire de les assujettir, pour ce qui est des dispositions générales quant aux sociétés, à une loi autre que la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes.

**M. Panet:** Ces dispositions autorisent certaines sociétés à demander un certificat de prorogation, mais elles ne sont pas tenues de le faire. Y aurait-il alors un groupe de sociétés qui ne seraient pas assujetties à la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes et qui, de plus, en raison de l'abrogation de la Loi sur les petits prêts ne seraient pas visées par les restrictions prévues dans cette dernière, de sorte qu'elles seraient alors indépendantes et ne relèveraient d'aucune mesure législative?

**M. Humphrys:** Je ne le pense pas, monsieur le président. Les dispositions concernant les sociétés, qui s'appliqueraient ici, ne figurent pas dans la Loi sur les petits prêts, elles sont soit dans la Loi sur les compagnies de prêt soit dans la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. Pendant la période où elles ne sont pas assujetties à la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, elles sont encore visées par les dispositions de la Loi sur les compagnies de prêt qui traitent des sociétés. Si par exemple cette loi devrait être abrogée, il faudrait alors régler ce problème pour s'assurer qu'elles ne restent pas en plan, pour ainsi dire.

[Text]

**The Chairman:** Do you mean, then, that the time of the proposed repeal would be the time that you would cover this situation?

**Mr. Humphrys:** As long as the Loan Companies Act is in place, they have a set of corporate clauses, but if they take this opportunity to continue under the Canada Business Corporations Act, then they become subject to that act. If they do not do one or the other, then we will push them in one direction or the other. I am not sure, but I think that under the Canada Business Corporations Act they may have a time limit.

**Mr. Panet:** But there is no requirement that existing small loans companies continue. Most companies incorporated under the old Canada Corporations Act are automatically dissolved on December 15 of this year, but that does not apply to a small loans company. That is why I wondered whether, if this is enacted in its present form, there would not be a group of companies to which the Loan Companies Act does not apply, to which the Canada Business Corporations Act does not apply, because they are not required to continue, and, in that case, they would be by themselves with no governing legislation.

**Mr. Humphrys:** That would not happen prior to the repeal of the Small Loans Act. That will take place on proclamation. So, we can be sure that there are no loose ends left when we propose the eventual repeal of the Small Loans Act. In any case, if the Loan Companies Act were still in place, they would still have a set of corporate clauses that would govern their affairs. So, at one or the other stages, we can be certain that, if they had not continued under the Canada Business Corporations Act at that time, appropriate legislative steps will be taken to require them to look after their corporate clauses. I do not think any situation will arise where in they are left floating loose, so to speak.

**The Chairman:** But since the Small Loans Act disappears by proclamation, there would be no opportunity at that time to make any statutory provision in the Small Loans Act to deal with the point raised by Mr. Panet.

**Mr. Humphrys:** Not in the Small Loans Act, but I suppose that if the companies had not taken action to continue under the Canada Business Corporations Act, then we would have to just hold up the eventual repeal of the Small Loans Act until they did, or until some other move was made. There would be no other effect, except just to stand by until that particular problem was solved. However, I think they will take prompt action to be continued.

**Senator Barrow:** My understanding is that during the past 15 years the number of consumer loans companies registered under the act has dropped from 90 to about 25. Credit unions and caisses populaires are not required to be licensed, but if it were found that they were required to be licensed under the

[Traduction]

**Le président:** Autrement dit, vous n'envisageriez de régler cette question qu'une fois la loi abrogée?

**M. Humphrys:** Aussi longtemps que la Loi sur les compagnies de prêt est en vigueur, il existe une série de dispositions qui s'appliquent à ces sociétés, mais si ces dernières en profitent pour poursuivre leurs activités en application de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, elles deviennent alors assujetties à cette dernière loi. Si elles ne vont ni dans un sens ni dans l'autre nous les y pousserons. Je ne suis pas sûr de ce que j'avance, mais je crois que la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes leur accorde un certain délai pour prendre des décisions.

**M. Panet:** Mais les petites compagnies de prêt actuelles ne sont pas tenues de poursuivre leurs activités. La plupart des compagnies constituées en sociétés aux termes de l'ancienne Loi sur les corporations canadiennes sont automatiquement dissoutes le 15 décembre de cette année, mais cela ne s'applique pas aux petites compagnies de prêt. C'est pourquoi je me demande si, au cas où cette disposition entrerait en vigueur sous sa forme actuelle, il n'y aurait pas un groupe de compagnies visées ni par la Loi sur les compagnies de prêt ni par la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, parce que, n'étant pas tenues de poursuivre leurs activités, elles ne pourraient relever d'aucun texte législatif.

**M. Humphrys:** Cela ne se présentera pas avant l'abrogation de la Loi sur les petits prêts qui se produira au moment de la proclamation de la sanction royale. Nous pouvons donc être sûr que tout sera en règle lorsque nous proposerons cette abrogation ultérieurement. De toute façon, si la Loi sur les compagnies de prêt est encore en vigueur, elle présentera encore un ensemble de dispositions régissant les sociétés. Ainsi, quelle que soit l'étape du processus, nous pouvons être certains que si elles ne poursuivent pas alors leurs activités en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, nous prendrons les mesures législatives nécessaires pour les obliger à prendre d'autres dispositions. Je ne pense pas que les circonstances soient telles qu'elles se trouvent livrées à elles-mêmes.

**Le président:** Mais puisque la Loi sur les petits prêts disparaît par proclamation, il ne sera pas alors possible de prévoir dans la Loi sur les petits prêts une disposition légale réglant la question soulevée par M. Panet.

**M. Humphrys:** Pas dans la Loi sur les petits prêts, mais je pense que si les sociétés n'ont rien fait pour poursuivre leurs activités en application de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, il suffira alors de retarder l'abrogation ultérieure de la Loi sur les petits prêts, jusqu'à ce qu'elles agissent d'une façon ou d'une autre. Il n'y aurait qu'à attendre que le problème soit réglé. Cependant, je pense qu'elles décideront rapidement de poursuivre leurs activités.

**Le sénateur Barrow:** Je crois savoir que depuis 15 ans le nombre de sociétés de prêt aux consommateurs enregistrées conformément à la loi est tombé de 90 à 25. Les syndicats de crédit et les caisses populaires ne sont pas tenus d'avoir des permis d'exploitation, mais si on découvrait que la loi en exige,



[Text]

act, who would supervise that? How many companies would be involved?

**Mr. Humphrys:** You are correct in your first comment regarding the number of companies licensed under the act. That has dropped to the point where they are now down to about 24 or 25. At the peak, there were about 90 companies licensed. The small loans balances have dropped from about \$500 million 10 years ago to about \$150 million at the end of last year.

The structure of the Small Loans Act presently says that there is an interest ceiling and that nobody can make a loan of \$1,500 or less and charge more than the ceiling. It also says that if anyone wants to charge more than 1 per cent a month, they must be licensed. Once they are licensed, they can charge up to the ceiling. If they are not licensed, they should not charge over 1 per cent. Really, the 1 per cent is the level at which a lending institution, or anybody in the business of lending money, must become licensed.

What has happened in recent years is that credit unions formerly operated under an interest ceiling of 1 per cent a month imposed under their provincial legislation. They have, in recent years, found that they have had to charge more than that, but they could not charge more than that unless they were licensed under the Small Loans Act. We were faced with the problem of either licensing credit unions or forcing them to stay under 1 per cent a month. So, we proceeded to license them because we thought it was not just or equitable that they be forced to stay under 1 per cent when all other credit grantors had gone above that.

There are between 4,000 and 5,000 credit unions in this country, and with the kind of supervisory structure designed for small loans companies it would be quite out of the question to impose that on several thousand credit unions. Indeed, it would be pointless because they are already supervised under provincial legislation.

So, we started to license them, and we have licensed several hundred of them. Not every credit union is charging over 1 per cent. Those who wanted to, sought and received the necessary licence, and we made such arrangements as we could to apply the provisions of the act to them. But it is extremely awkward and quite inappropriate, and that is behind the strong views expressed by the credit union movement seeking either exemption from this act or repeal thereof. Because it was never intended to regulate a set of institutions such as that, I support that view.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Humphrys.

We have Mr. Hanniman here, who is the Director, Investment Companies Division.

Mr. Hanniman, do you have anything to add?

**Mr. Mervin Hanniman, Director, Investment Companies Division, Department of Insurance:** No, Mr. Chairman, I do not think so. I think Mr. Humphrys has dealt with everything quite adequately.

[Traduction]

qui viellerait à le faire respecter? Combien de sociétés seraient visées?

**M. Humphrys:** Votre première remarque quant au nombre de sociétés titulaires de permis en vertu de la loi est exact. Il est tombé actuellement à 24 ou 25. Le nombre maximum en a été d'environ 90. Le solde des petits prêts est tombé de \$500 millions il y a dix ans à quelque \$150 millions à la fin de l'an dernier.

La Loi sur les petits prêts prévoit actuellement un plafonnement des taux d'intérêt et personne ne peut prêter jusqu'à un maximum de \$1500 en le dépassant. Elle stipule aussi que pour demander plus de 1% par mois il faut détenir un permis; dans ce cas on peut exiger le maximum. Autrement on ne peut dépasser 1%. En fait, pour imposer ce taux, une institution de prêt ou quiconque prête de l'argent doit être titulaire d'un permis.

Ces dernières années les syndicats de crédit prêtaient de l'argent à un taux maximum de 1% par mois fixé par les lois de leur province. Ils ont par la suite constaté qu'ils avaient dû demander davantage, ce qui ne leur était possible qu'en étant titulaire d'un permis conformément à la Loi sur les petits prêts. Nous devions alors soit le leur accorder soit les forcer à prêter de l'argent à moins de 1% par mois. Nous avons choisi la première solution, parce qu'il n'était ni juste ni équitable de les forcer à prêter à moins de 1% alors que tous les autres organismes de crédit dépassaient ce taux.

Il y a au Canada entre 4 000 et 5 000 caisses de crédit, et il serait hors de question de leur imposer les contrôles qui s'appliquent aux petites compagnies de prêts. Ce serait inutile puisqu'elles sont déjà contrôlées par des lois provinciales.

Nous avons donc commencé à leur accorder des permis et plusieurs milliers en ont obtenu. Les caisses de crédit ne demandent pas tous plus d'un pour cent. Ceux qui voulaient dépasser ce taux ont demandé les permis nécessaires, nous les leur avons accordés et nous avons pris toutes les dispositions voulues pour leur appliquer les dispositions de la loi. Mais le processus est extrêmement gênant et inapproprié, d'où le fait que les caisses de crédit aient demandé en termes non équivoques que cette loi ne les vise pas ou qu'elle soit abrogée. J'appuie leur point de vue puisque cette mesure n'a jamais été conçue pour réglementer de telles institutions.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Humphrys.

Nous avons maintenant M. Hanniman, directeur de la Division des sociétés d'investissement.

Avez-vous quelque chose à ajouter, Monsieur Hanniman?

**M. Mervin Hanniman, directeur, Division des sociétés d'investissement, département des assurances:** Non, monsieur le président, je ne le pense pas. M. Humphrys a très bien traité de tous les aspects du problème.



[Text]

**The Chairman:** Then, we shall not call on you. We have offered you the opportunity. Thank you very much.

We also have representatives here from the Department of Consumer & Corporate Affairs—specifically Dr. George Post, Deputy Minister, and Mr. Paul-Emile Wong, who is with the Consumer Research Branch.

At this stage, Dr. Post, the subject of the bill has been opened up considerably. Have you any summary additional remarks that you wish to make?

**Dr. George Post, Deputy Minister, Department of Consumer and Corporate Affairs:** No, I do not think so, Mr. Chairman. I believe that the summary remarks which Mr. Humphrys has already made were quite comprehensive. Anything I would say would tend to duplicate, in a less authoritative way, what he has already said.

I should say, of course, that my minister, the Honourable André Ouellet, has been interested in reform in this area for some time, and he welcomes and supports these amendments.

**The Chairman:** But his department is not concerned with the administration.

**Dr. Post:** Not with the administration of the Small Loans Act, no. However, because of his interest in the field of consumer credit and consumer protection, he has lent his support to this bill.

**The Chairman:** What you are in fact telling us, then, is that the Minister of Consumer & Corporate Affairs supports the proposal. That is the burden of what you have to say to us?

**Dr. Post:** Yes.

**The Chairman:** Do I take it, Mr. Wong, that that is your position, too?

**Mr. Paul-Emile Wong, Consumer Research Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs:** There were a few comments I thought I might add, Mr. Chairman, with specific reference to the criminal rate of interest, since that is a matter that Mr. Humphrys—

**The Chairman:** We do have representatives of the Department of Justice here. If you stay and listen to them and feel they have not covered the subject adequately, then you may come back and tell us what has been missed.

Representing the Department of Justice this morning is Mr. E. G. Ewaschuck, Q.C., Director, Criminal Law Amendments Section, and Mr. Don Gibson of the Criminal Law Amendments Section.

Mr. Ewaschuck, we have really opened up the subject of the bill, but there were some questions that were deferred by Mr. Humphrys in giving his explanation. Since you were present, could you pick up the situation from there.

**Mr. E. G. Ewaschuck, Q.C., Director, Criminal Law Amendments Section, Department of Justice:** I think the point about the right of cross-examination is a valid one, although in practice it does not work that way. Mr. Roffey, of the Department of Insurance, has told me that in the numerous times he

[Traduction]

**Le président:** Dans ce cas, nous ne vous poserons pas de question. Nous vous avons donné la possibilité de vous faire entendre. Nous vous remercions pour avoir comparu.

Nous avons aussi des représentants du ministère de la Consommation et des Corporations et notamment M. George Post, sous-ministre, et M. Paul-Emile Wong, de la Direction de la Recherche en consommation.

Monsieur Post, le projet de loi a été considérablement débattu. Souhaitez-vous présenter brièvement d'autres remarques?

**M. George Post, sous-ministre, ministère de la Consommation et des Corporations:** Non, monsieur le président. Je pense que M. Humphrys a présenté la question de façon très exhaustive. Tout ce que je pourrais dire ne ferait que répéter ses explications, sans les améliorer.

Je dois cependant dire que mon ministre, l'honorable André Ouellet, s'intéresse depuis quelque temps à la réforme à faire dans ce domaine et il approuve et appuie ces modifications.

**Le président:** Mais son ministère ne s'occupe pas de gestion.

**M. Post:** Pas en ce qui concerne l'application de la Loi sur les petits prêts. Parce qu'il s'intéresse au domaine du crédit à la consommation et de la protection du consommateur, le ministre a cependant donné son appui au projet de loi.

**Le président:** Vous nous dites en fait que le ministre de la Consommation et des Corporations appuie cette proposition. Est-ce là l'essentiel de ce que vous avez à nous dire?

**M. Post:** Oui.

**Le président:** Dois-je comprendre, monsieur Wong, que c'est également votre position?

**M. Paul-Emile Wong, Direction de la recherche en consommation, ministère de la Consommation et des Corporations:** J'aimerais ajouter quelques observations, monsieur le président, en ce qui concerne le renvoi au taux d'intérêt criminel, puisque c'est une question que M. Humphrys...

**Le président:** Des représentants du ministère de la Justice comparaissent aujourd'hui. Si vous restez pour les écouter et que vous estimez qu'ils n'ont pas bien traité le sujet, vous pourrez revenir à la barre et nous dire ce qu'ils ont oublié.

Les représentants du ministère de la Justice sont M. E. G. Ewaschuck, C.R., directeur de la section des modifications au droit pénal, et M. Don Gibson de la même section.

M. Ewaschuck, nous avons réellement bien examiné le projet de loi, mais, dans son explication, M. Humphrys n'a pas répondu à certaines questions. Puisque vous assistiez aux délibérations, pourriez-vous reprendre le sujet où nous l'avons laissé.

**M. E. G. Ewaschuck, C.R., directeur, section des modifications au droit pénal, ministère de la Justice:** Je crois que la question du droit au contre-interrogatoire est valable, même si les choses ne se passent pas ainsi en pratique. M. Roffey, du département des assurances, m'a dit n'avoir jamais subi de

[Text]

has testified he has never been cross-examined. In effect, there is usually a denial of the transaction—"No, I did not enter into it."

The original thought would be that the certificate would go in. Obviously, the certificate does not establish the premises; it only goes to the conclusion. So, if there is any reasonable doubt as to the evidence in calculating the interest and such, the certificate is not valid evidence. What would happen then, in effect, would be that the Crown would have to produce the expert, and the expert would then recalculate based upon whatever evidence was accepted by the court. I gather the Crown would be making certain assumptions as to what that evidence would be.

**The Chairman:** But counsel for the accused may want to cross-examine the Crown's expert in terms of the factors used in making the calculation, or perhaps on whether there were factors that were not brought into the calculation that should have been brought into it.

**Mr. Ewaschuck:** Yes, and as he would under section 237 of the Criminal Code in relation to a charge of impaired driving or a "reading over" charge, he would have the right to make an application. It requires leave of the court. The practice in drinking and driving offences is to grant such leave.

You made the earlier point, Mr. Chairman, about the qualifications of the expert. The opponent of the evidence, the person who is in fact applying for the leave, in the event that the court decides that the expert should come to court and testify *viva voce*, is certainly free then to question that expert as to his qualifications and the premises within the evidence and such, and as to the calculation itself.

**The Chairman:** The fact that you have these other provisions in connection with impaired driving and the rights that counsel representing an accused on such a charge may have, and what he may have to do to exercise those rights, does not strike me as being the important issue. The important issue here is that the Crown puts in a certificate which certifies that the man who produced it has calculated the effective annual rate of interest on any credit advanced under an agreement or an arrangement, and setting out the calculations and the information on which that is based. On the absence of any evidence to the contrary, that is taken as proof of the effective annual rate of interest. The Crown does not have to prove the signature. What would happen if the certificate were filed and the man was not called as a witness? The accused might have to call him.

**Mr. Ewaschuck:** That is the very point, the point being—and this is analogous to the impaired driving offence or offences under section 9 of the Narcotic Control Act—no one ever challenges. If there is any difficulty with the information on which such a certificate is based—in other words, if that is in dispute, put in issue—the Crown would be very ill advised not to call that witness.

[Traduction]

contre-interrogatoire au cours de ses nombreuses comparutions. Habituellement, le témoin nie avoir effectué la transaction.

On penserait initialement que le certificat ferait foi. Manifestement, il n'établit pas les prémisses, il ne donne que la conclusion. Par conséquent, si un doute raisonnable existe quant aux éléments justificatifs du taux d'intérêt calculé, cette attestation n'est pas admissible en preuve. Dans ce cas-là, la Couronne devrait faire comparaître l'expert et celui-ci effectuerait de nouveau le calcul en se fondant sur les éléments justificatifs admis par le tribunal. Je crois comprendre que la Couronne ferait certaines hypothèses à cet égard.

**Le président:** Cependant l'avocat de l'accusé pourrait vouloir contre-interroger l'expert de la Couronne en ce qui concerne les facteurs sur lesquels il s'est fondé pour effectuer le calcul ou ceux sur lesquels il ne s'est pas fondé, mais dont il aurait dû tenir compte.

**M. Ewaschuck:** Oui, et il aurait le droit d'en faire la demande conformément à l'article 237 du Code criminel pour conduite avec capacité affaiblie ou conduite lorsqu'on a plus que la proportion d'alcool permise dans le sang. Il faut pour cela obtenir l'autorisation du tribunal. Ces autorisations sont habituellement accordées dans le cas d'infraction en matière de conduite dangereuse et de conduite avec capacité affaiblie.

Vous avez initialement soulevé la question des compétences de l'expert. Si le tribunal décide que l'expert doit comparaître et procurer un élément de preuve de vive voix, celui qui a fait la demande auprès du tribunal peut certainement poser des questions à cet expert quant à ses compétences, aux prémisses de la preuve et au calcul de l'intérêt.

**Le président:** Ces dispositions en matière de conduite avec capacités affaiblies, les droits que l'avocat de l'accusé peut avoir et les conditions qu'il doit remplir pour les exercer, ne me semblent pas des questions importantes. L'important, est que la Couronne dépose une attestation qui certifie que l'expert l'ayant rédigée a calculé le taux annuel effectif applicable à un capital prêté et a présenté chiffres et éléments justificatifs à l'appui. Jusqu'à preuve du contraire, cette attestation du taux annuel effectif fait foi. La Couronne n'est pas tenue de prouver l'authenticité de la signature. Qu'advierait-il si le certificat était déposé et si l'expert n'était pas cité comme témoin? L'accusé pourrait peut-être le citer à comparaître.

**M. Ewaschuck:** C'est là l'essentiel: personne ne conteste jamais, et la même chose se produit dans le cas d'infraction pour conduite avec capacités affaiblies ou d'infractions en vertu de l'article 9 de la Loi sur les stupéfiants. Si des problèmes se posent quant aux pièces justificatives sur lesquelles l'attestation est fondée, bref, s'il y avait matière à contestation, la Couronne serait fort mal avisée de ne pas citer le témoin.



[Text]

As former prosecutor, I would automatically have that witness come to court, at which point I would establish *viva voce* evidence. It is only the use of the certificate situation where, practically speaking, those premises, as I call them, would not be in dispute. You would be very ineffective Crown Attorney not to call that witness where there were problems with the calculation of that annual effective rate. Certainly, it just would not operate that way. The assumption here would be that there would be documentary evidence setting out the arrangement. Even loan sharks usually have some documents that the police find. That is the past practice. The calculations would be made on the basis of that documentation. The actuary would do it on that basis.

I am told that in most cases they rarely see a rate under 100 per cent per annum. It is very rare that it is actually put in issue in terms of it being very close to 61 per cent, or something like that.

**The Chairman:** Well, I raise the question because I do not think the fact that nobody acting for an accused person has cross-examined the person who produces the certificate has any bearing. I think the only conclusion you can draw from that is that they just did not cross-examine because it did not suit their purpose. But the question is whether the opportunity to do that should be available to them.

**Mr. Ewaschuck:** It would be under subclause (6). Going by past experience, if you do want to challenge drug analysis—and that is rarely done, but it is done—there may be certain drugs that are synthetic as opposed to natural drugs, and there may be a combination, and you will have counsel who applies for leave to cross-examine the analyst, and it is rarely turned down. So the position is analogous. The same thing applies to the breathalyzer analyst. The court will generally say, "Fine, Mr. Crown Attorney, you will produce that person for cross-examination." And that provision is there in clause 9(6).

**The Chairman:** So what you are saying is simply that there are facilities in relation to other offences.

**Mr. Ewaschuck:** Yes. That is by analogy.

**The Chairman:** Well then, why should one not find the same opportunities provided in this?

**Mr. Ewaschuck:** That is what I am saying. It is. It reads as follows:

(6) An accused or a defendant against whom a certificate referred to in subsection (4) is produced may, with leave of the court, require the attendance of the actuary for the purposes of cross-examination.

So that is the vehicle for getting there.

**The Chairman:** Why does he need leave of the court for the certificate?

**Mr. Ewaschuck:** That is the general practice. It means it does not happen willy-nilly. I gather the judge likes to say, "Are you putting this in issue? Is there some conflict? And that is the prototype or the model in the breathalyzer provisions or the drug provisions and such. I should say, I think,

[Traduction]

En ma qualité d'ancien avocat de la Couronne, j'aurais immédiatement fait comparaître le témoin et je l'aurais fait témoigner de vive voix. Le certificat ne fait foi, pratiquement parlant, uniquement lorsque les prémisses seraient contestées. Vous seriez un avocat de la Couronne très inefficace si vous ne faisiez pas comparaître le témoin lorsque des problèmes surviennent sur le calcul du taux annuel effectif. Les choses ne fonctionneraient pas de cette façon. L'on présumerait ici qu'il y a des éléments justificatifs décrivant l'entente. Même les prêteurs usuriers rédigent certains documents que les policiers trouvent. C'est l'ancienne façon de procéder. Le calcul serait effectué à partir de ces documents. C'est sur ces documents que l'actuaire se fonderait.

On me dit que, dans la plupart des cas, ils trouvent rarement un taux annuel inférieur à 100 p. 100. Il est très rare qu'il y ait contestation si le taux d'intérêt avoisine 61 p. 100.

**Le président:** J'ai soulevé cette question parce que je ne pense pas qu'il y ait une signification au fait qu'aucun défendeur n'a contre-interrogé l'expert. A mon avis, la seule conclusion que vous pouvez en tirer, c'est qu'ils ne procèdent pas à un contre-interrogatoire parce que c'est avantageux. Mais, doivent-ils avoir les moyens de procéder à ce contre-interrogatoire.

**M. Ewaschuck:** Selon le paragraphe 9(6) du projet de loi, ils le pourraient. Si je me rapporte à mon expérience passée, on conteste rarement l'analyse d'une substance contenant de la drogue, pourtant, la substance pourrait contenir certaines drogues synthétiques par rapport aux drogues naturelles ou présenter une combinaison des deux et, l'avocat qui demandera au tribunal cette autorisation est rarement débouté. Par conséquent la position est la même. La même chose s'applique pour l'éthylométriste. Le tribunal dira en règle générale: «Très bien, Monsieur l'avocat de la Couronne, vous pouvez contre-interroger cet expert.» Le paragraphe 9(6) du projet de loi prévoit cette disposition.

**Le président:** Par conséquent vous dites tout simplement qu'il existe des recours relativement à d'autres infractions.

**M. Ewaschuck:** Oui. Par analogie.

**Le président:** Par conséquent pourquoi ce projet de loi n'offrirait-il pas les mêmes recours?

**M. Ewaschuck:** C'est ce que je dis: ce projet de loi fournit ces recours. Il stipule que:

(6) L'accusé ou le défendeur contre lequel est produite l'attestation visée au paragraphe (4) peut, sur autorisation du tribunal saisi, exiger la comparution de l'actuaire aux fins du contre-interrogatoire.

Ce sont-là les recours prévus.

**Le président:** Pourquoi faut-il obtenir l'autorisation du tribunal relativement au certificat?

**M. Ewaschuck:** C'est la pratique générale, ce qui garantit que cela ne se produira pas bon gré mal gré. Je suppose que le juge aime dire: «Soulevez-vous cette question? Y a-t-il matière à contestation?» Et ce sont les recours offerts dans les dispositions relatives à l'analyseur d'haleine ou de drogues. Je dirais



[Text]

that counsel made a valid point. Some of us get a little short-sighted, because I have never seen in impaired driving or drug matters certificates presented by the accused or the defendant. In those provisions, it is always the Crown who tenders the certificate, and it can be put in issue.

I have seen the odd time when defence counsel has called an expert, and he has called *viva voce* evidence because it was in issue. You are not going to have a battle of certificates; they cancel each other out. The certificate says, "in the absence of evidence to the contrary," but it may be advisable, since we are probably getting a little too short-sighted in the practice as opposed to the theory of the law. Section 9 of the Narcotic Control Act talks about the other party rather than the accused or the defendant. Perhaps we have missed that point.

**The Chairman:** But with reference to subclause (6) which you refer to in the matter of leave of the court, counsel for the accused may require the attendance of the actuary for purposes of cross-examination. That would appear to contemplate that a certificate might be filed with the court without the actuary actually appearing.

**Mr. Ewaschuck:** Oh, yes; that is the contemplation. As I say, past experience has demonstrated, under the Small Loans Act where the actuaries can testify, that there has never been a case known where in fact there was a challenge to the premises upon which it was based.

So it is usually a matter of identification, or a known transaction, or the original loan has exceeded the top limit or something like that. We contemplated in this case that what might happen is—and in some ways it is fairer to the defence—that they would get this evidence beforehand. They would have to get notice, and you would have to give them a copy of the certificate which they could examine, and then, if they wanted to, they could check it with an actuary. Then they would check the evidence and decide whether or not they wanted to challenge it. This was part of the contemplation, that we would not want to bring actuaries into court each and every time unless it were actually put in issue. As I say, the criminal rate of interest over 60 per cent usually approximates 100 per cent or more, and sometimes 200, 300, 400, or 500 per cent. So it was contemplated at that time that it would not be necessary to call *viva voce* evidence each and every time.

**The Chairman:** Well, it is nice to plan the course of the defence as you are laying it out, but it can happen that counsel in a particular case may have different ideas, and the way should be open to him.

**Mr. Ewaschuck:** That is what I am saying. This is the way. He applies for leave of the court if there is some justification or some dispute, and the clause itself says that the certificate is evidence only in the absence of evidence to the contrary. If there is evidence to the contrary, then crown counsel will call the actuary. The certificate ceases to be proof of bad faith because there is evidence to the contrary.

[Traduction]

que l'avocat a présenté un point valable. Certains commencent à manquer de logique car je n'ai jamais vu un accusé ou un défendeur présenter les certificats attestant de la conduite avec capacités affaiblies ou sous l'emprise d'une drogue. C'est toujours l'avocat de la couronne qui présente le certificat, ce qui peut être contesté.

J'ai déjà vu des causes où l'avocat de la défense faisait comparaître un expert pour le faire témoigner de vive voix parce qu'il y avait contestation. Il n'y aura pas de bataille de certificats qui s'annulent les uns les autres. Il est stipulé: «jusqu'à preuve du contraire», mais cette pratique peut être souhaitable puisque probablement nous manquons de perspicacité dans la pratique par rapport à la théorie du droit. L'article 9 de la Loi sur les stupéfiants traite de l'autre partie plutôt que de l'accusé ou du défendeur. Nous avons peut-être oublié cette question.

**Le président:** En ce qui concerne le paragraphe 9(6) auquel vous avez fait allusion, l'avocat de l'accusé peut exiger la comparution de l'actuaire aux fins de contre-interrogatoire. Ce paragraphe semblerait signifier que le tribunal peut être saisi d'un certificat sans que l'actuaire ne compareaisse.

**M. Ewaschuck:** En effet. Comme je l'ai dit, l'expérience démontre, voir à cet égard la Loi sur les petits prêts où les actuaires peuvent témoigner, que les éléments justificatifs sur lesquels un certificat est fondé n'ont jamais été contestés.

Par conséquent, il s'agit uniquement d'une question d'identification ou de transaction ou d'un prêt initial supérieur au maximum permis. Dans ce cas, nous avons envisagé ce qui pourrait survenir, et d'une certaine façon c'est plus juste pour la défense, qui obtiendrait cet élément de preuve auparavant. Il faudrait lui donner un préavis accompagné d'une copie du certificat; l'accusé et le défendeur pourraient examiner les documents et ils pourraient, s'ils le désirent, les faire vérifier par un actuaire. Par la suite, ils pourraient vérifier les éléments de la preuve et décider s'ils veulent les contester. Nous ne voudrions pas faire comparaître les actuaires pour tous les cas, à moins qu'il y ait vraiment matière à contestation. Comme je l'ai dit, le taux d'intérêt, qui est criminel à 60 p. 100, avoisine en fait 100 p. 100 ou plus, et parfois 200, 300, 400 ou même 500 p. 100. C'est pourquoi il a été envisagé de ne pas exiger systématiquement d'avoir des témoignages de vive voix.

**Le président:** Vous êtes bien aimable de planifier les recours de la défense comme vous l'avez fait, mais il se peut que l'avocat, dans un cas particulier, ait des idées différentes et il faudrait lui donner une marge de manœuvre.

**M. Ewaschuck:** C'est ce que je dis. S'il y a des raisons ou matière à contestation il demande l'autorisation du tribunal; le paragraphe stipule que l'attestation fait foi jusqu'à preuve du contraire, auquel cas l'avocat de la Couronne fera comparaître l'actuaire. L'attestation ne fait plus foi lorsqu'il y a une preuve du contraire.

[Text]

**The Chairman:** Senator Walker, you have had a great deal of experience in situations of this kind. Have you anything to add?

**Senator Walker:** Well, 50 years ago I was crown counsel for five years. What you are saying sounds very reasonable. I do not see how you can improve on it. Otherwise you would have a never-ending delay. It must be getting harder and harder to get convictions. The boys are pretty smart now.

**Mr. Ewaschuck:** Well, with legal aid there is a different dimension. I prosecuted in Toronto before the legal aid scheme came in and after, and certainly the dimension is now that you have lawyers for virtually every accused, so the dynamic has changed. There are far more jury trials and the rate of pleas of guilty have certainly gone down. So it is tougher.

**The Chairman:** The certificate that the actuary produces must say that he has calculated the effective annual rate on any credit advanced. Then credit advanced is defined on page 4 of the bill, in subclause (2). It says:

"credit advanced" means the aggregate of the money and the monetary value of any goods, services or benefits actually advanced or to be advanced under an agreement or arrangement minus the aggregate of any required deposit balance and any fee, fine, penalty, commission and other similar charge or expense directly or indirectly incurred under the original or any collateral agreement or arrangement;

It would appear, within the limits of this definition, that in contemplating these provisions there is substantial scope for exploration by way of cross-examination of the so-called expert on the matter of credit advanced. What elements did he reflect? What was the basis for his reflecting these? And then you get into the question of value. I am not attempting to defend the loan shark. What I am pointing out is that any accused is entitled to the right to defend himself. Notwithstanding the certificate of the actuary, the presumption in law is that the accused is innocent until proven guilty.

The fact that most counsel for the accused have not cross-examined the expert does not mean that you can neglect the right or even put it to a question of the judge granting leave. It is a right.

**Mr. Ewaschuck:** Well, perhaps we differ to some extent. As I say, the certificate is only evidence in the absence of evidence to the contrary. That means that, in fact, if the Crown's case has not been challenged, if there is no evidence to the contrary, you have your documentary evidence and you probably have the person who gets the credit, who gets the money. He testifies and, if there is no reasonable doubt as to what has been given—the money or the money's worth—then, in fact, that certificate will constitute evidence.

**The Chairman:** As you know, the matter of defence develops when the Crown has closed its case, but the matter of defence runs through the whole case.

**Mr. Ewaschuck:** That is right.

[Traduction]

**Le président:** Sénateur Walker, vous possédez beaucoup d'expérience en ce qui concerne des situations de ce genre. Voulez-vous ajouter certaines observations?

**Le sénateur Walker:** Il y a environ 50 ans j'ai été avocat de la Couronne pendant 5 ans. Vos propos me semblent très pertinents. Je ne vois pas comment nous pouvons apporter des améliorations sans reporter le tout aux calendes grecques. Vraisemblablement, c'est de plus en plus difficile d'obtenir des déclarations de culpabilité. On devient de plus en plus habile.

**M. Ewaschuck:** L'aide juridique offre une autre dimension. J'étais avocat de la Couronne à Toronto avant et après l'implantation du régime d'aide juridique; dorénavant, chaque accusé est pratiquement accompagné d'avocats. La situation est complètement modifiée. On compte beaucoup plus de procès avec jury et la proportion des aveux de culpabilité a certainement baissé. La situation est donc plus corsée.

**Le président:** L'attestation présentée par l'actuaire doit indiquer qu'il a calculé le taux annuel effectif pour tout capital prêté. Ce capital prêté est défini à la page 4 du projet de loi, au paragraphe (2). On y dit:

«capital prêté» désigne l'ensemble des sommes d'argent et de la valeur pécuniaire globale de tous biens, services ou prestations effectivement prêtés ou qui doivent l'être dans le cadre d'une convention ou d'une entente, déduction faite, le cas échéant, du dépôt de garantie et des honoraires, agios, commissions, pénalités, indemnités et autres frais similaires résultant directement ou indirectement de la convention initiale ou de toute convention annexe;

Cette définition semble donc indiquer qu'aux termes de ces dispositions, il soit tout à fait possible de contre-interroger le prétendu expert à propos du capital avancé. De quels éléments a-t-il tenu compte et sur quoi ses calculs se fondent-ils? Nous en venons ensuite à la question de la valeur. Je n'essaie pas de défendre ceux qui prêtent à des taux usuraires. Je rappelle simplement que tout accusé a le droit de se défendre. Peu importe l'attestation de l'actuaire, la loi suppose que l'accusé est innocent jusqu'à ce qu'il soit trouvé coupable.

Le fait que la plupart des défenseurs de l'accusé n'aient pas contre-interrogé l'expert ne signifie pas que vous pouvez nier ce droit ou même vous en remettre au juge qui accorde l'autorisation. Il s'agit d'un droit acquis.

**M. Ewaschuck:** Nous ne sommes peut-être pas tout à fait du même avis. Comme je l'ai dit, l'attestation constitue une preuve fautive de preuve du contraire. En fait, cela revient à dire que si l'argument de la Couronne n'a pas été mis en doute et s'il n'y a pas de preuve du contraire, vous avez établi la preuve et vous avez certainement la personne qui obtient le crédit, la personne qui emprunte. Elle témoigne et s'il ne subsiste pas de doute raisonnable quant à la somme versée, alors l'attestation constitue la preuve.

**Le président:** Comme vous le savez, la défense s'organise une fois que la Couronne a établi son argumentation mais elle vaut pour toute l'affaire.

**M. Ewaschuck:** C'est exact.



[Text]

**The Chairman:** That is via cross-examination of the Crown's witnesses.

**Mr. Ewaschuck:** I agree, the point being, then, that, if there is evidence to the contrary, there is a recent Supreme Court of Canada case which says what evidence to the contrary is, and so on. But, if there is no evidence to the contrary, then the certificate stands. If there is a reasonable doubt at all, then that certificate falls. It does not constitute evidence of the effective annual rate. So we are saying that it is perhaps a short form of evidence. It is hearsay evidence, and obviously the direction is to expand hearsay evidence. But it is a form of hearsay evidence that has been accepted in many other areas; the accused is served with that and he is given an opportunity to look it over and, in fact, it is a great aid in the preparation of his case. Once there is any evidence, through the preliminary inquiry or through the cross-examination of any of the Crown witnesses, which would reflect, in the Crown's estimation, evidence to the contrary, he will call that expert. He just cannot survive otherwise, because that certificate evidence is displaced; it has fallen. Si I do not see this as constituting any undue encroachment on the rights of the accused.

**The Chairman:** All I am doing is simply probing.

**Mr. Ewaschuck:** Yes.

**Senator Walker:** Instead of probing in court today, he is probing here. I have heard him in both places.

**Mr. Ewaschuck:** Perhaps I should make a concession, Mr. Chairman, in the sense that we have done this on the basis of the practice, and I would think that in relation to cross-examination and the like, rather than referring to an accused or a defendant, we should probably have followed the model in section 9 of the Narcotic Control Act, as pointed out by counsel. We should probably have talked about "a party against whom the certificate has been tendered."

As I say, I have never in 15 years seen an accused tendering a certificate; but that is a possibility. To cover the waterfront, so to speak, perhaps it should be redrafted on that basis. I concur that that might constitute a problem, as was pointed out.

**The Chairman:** Mr. Gibson, have you anything to add?

**Mr. D. Gibson, Criminal Law Amendments Section, Department of Justice:** I do not sir.

**The Chairman:** We want to thank you very much, both of you.

**Mr. Ewaschuck:** It has been our pleasure, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I should tell the committee that we have other requests from persons and institutions wishing to be heard. There are credit unions, and so on, that are not available today. Chances are that we will pick a date next week, either Tuesday afternoon, Wednesday or Thursday morning, so as to move this bill along, because there is no reason why we should not dispose of it.

Having regard to the fact that there did not appear to be much in the way of disclosure or exposure of this bill in its course through the House of Commons, I think it is our job to

[Traduction]

**Le président:** Cela s'effectue par le contre-interrogatoire des témoins de la Couronne.

**M. Ewaschuck:** Je suis d'accord et s'il y a preuve du contraire, une récente décision de la Cour suprême du Canada qui décrit cette preuve pourra être invoquée. Si cette preuve n'existe pas, le certificat reste valable, mais si un doute raisonnable subsiste, l'attestation est rejetée. Le certificat ne prouve pas le taux annuel effectif. Nous disons donc que cette forme de preuve est peut-être assez ténue. Il s'agit d'une déposition sur la foi d'autrui et les preuves de ce genre sont de plus en plus répandues. Elles ont été acceptées dans de nombreux autres domaines; l'accusé en tire profit et puisqu'il peut en faire usage, elles l'aident grandement à préparer sa défense. Lorsque la Couronne estime qu'une preuve du contraire est ressortie de l'enquête préliminaire ou du contre-interrogatoire de ses témoins, l'accusé fera appel à cet expert. Il ne peut faire autrement car l'attestation n'est pas admissible en preuve. Ainsi, je ne crois pas que cette façon de procéder empiète indûment les droits de l'accusé.

**Le président:** Je ne fais que scruter la question.

**M. Ewaschuck:** Oui.

**Le sénateur Walker:** Au lieu de le faire au tribunal, c'est ici qu'il s'applique aujourd'hui. Je l'ai entendu aux deux endroits.

**M. Ewaschuck:** Je devrais peut-être concéder, monsieur le président, que nous avons suivi les pratiques établies; pour ce qui est du contre-interrogatoire, je pense qu'au lieu de faire référence à un accusé ou à un défendeur, nous devrions peut-être suivre l'exemple dicté par l'article 9 de la Loi sur les stupéfiants, comme l'a souligné le conseiller. Nous aurions probablement dû parler de la partie contre laquelle le certificat a été produit.

Comme je l'ai déjà dit, en quinze ans, je n'ai jamais vu un accusé produire un certificat, mais la possibilité existe. Pour tenir compte de toutes les éventualités, il faudrait peut-être modifier le texte en ce sens. Je reconnais que cette façon d'agir pourrait poser des problèmes.

**Le président:** Monsieur Gibson, avez-vous quelques chose à ajouter?

**M. D. Gibson, Section des modifications au droit pénal, ministère de la Justice:** Non monsieur.

**Le président:** Vous avez tous les deux droit à nos sincères remerciements.

**M. Ewaschuck:** Ce fut un plaisir, monsieur le président.

**Le président:** Je devrais dire aux membres du Comité que d'autres particuliers et organismes ont demandé d'être entendus. Des représentants de caisses de crédit et d'autres n'ont pas pu comparaître aujourd'hui. Nous les convoquerons la semaine prochaine, mardi, mercredi ou jeudi matin, pour faire rapport du présent projet de loi car il n'y a pas de raison pour le retenir plus longtemps.

Étant donné que le projet de loi n'a pas semblé faire l'objet d'une étude très approfondie ou d'une grande publicité à la Chambre des communes, j'estime que nous devons être d'au-



[Text]

be rather meticulous in how we deal with it. Certainly, in my questions I am not being critical.

**Senator Cook:** Generally speaking, the bill is certainly moving in the right direction.

**The Chairman:** Yes. Certain provisions of the Small Loans Act are outmoded. Business has moved in other directions. The number of people who are legally engaged in this business and who in the past have applied for numerous licences is reducing, and most likely the reason for that is that, although the need for borrowing money still exists, people have got into the hands of loan sharks. I would not expect that the loan sharks would register with Mr. Humphrys. They would be on their way out, I would think, right away.

**Senator Cook:** The small borrower is no longer frowned upon. He is big business now.

**The Chairman:** That is right. That is why the continued existence of the word "small" identified with "loans" just bothers me a bit. It would enable a projection of what members who were seeking re-election might say: "We have done this; we have done that; we have brought the Small Loans Act up to date." That does not tell the story at all.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, have you had any indication from any of the groups who intend to come before us as to whether they are for or against the passage of this bill?

**The Chairman:** Some of them are wholeheartedly for it, and some of them are querying certain provisions. However, even if they merely wish to come to say, "We like the bill; we would like to see it become law," if they ask, I think they should be given the opportunity to be heard. The ones who say they think certain sections should be amended, for whatever reason, if they have asked to be heard or have indicated in accompanying material the development of their points, in my opinion we should hear them. It will not delay us in any material way in completing our hearings and reporting on this bill, whether we report it with or without amendments.

**Senator Cook:** Of course, the bill has gone through the House of Commons.

**The Chairman:** Yes. It originated there.

**Senator Walker:** Would one further sitting not finish this up, Mr. Chairman? There is not much that they can amplify on or go into detail on.

**The Chairman:** Well, Senator Flynn, for instance, was concerned about the criminal rate. We have had an explanation from Mr. Humphrys on that. Looking at the face of the thing, I think the dividing line is between 60 per cent and 60.1 per cent: that is, 60.1 per cent would establish a criminal rate; 60 per cent would not. It may be that I am not up to date on some of these questions, because, to me, 60 per cent seemed a high rate of interest to pay; but I believe it was Mr. Humphrys who mentioned that it was about 100 per cent in some cases.

[Traduction]

tant plus méticuleux dans son étude. Je ne fais de reproches à personne.

**Le sénateur Cook:** De façon générale, ce projet de loi s'oriente certainement dans la bonne direction.

**Le président:** Oui. Certaines dispositions de la Loi sur les petits prêts sont vétustes. Le monde des affaires a évolué dans d'autres voies. Le nombre de ceux qui œuvrent légalement dans ce secteur et qui par le passé ont demandé de nombreux permis, diminue. Bien que le besoin d'emprunter soit toujours là, cette diminution est probablement attribuable au fait que les gens s'adressent maintenant aux usuriers, qui ne vont certainement pas se faire inscrire auprès de M. Humphrys. Ils seraient très mal reçus.

**Le sénateur Cook:** Le petit emprunteur n'est plus considéré comme une quantité négligeable; ce secteur offre aujourd'hui de grandes possibilités.

**Le président:** C'est exact. C'est pourquoi l'association du mot «petits» au mot «prêts» me préoccupe quelque peu. Pour être réélu, des députés pourraient invoquer qu'ils ont réussi, entre autres réalisations, à mettre à jour la Loi sur les petits prêts. Ce ne serait pas un reflet fidèle de la situation.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, savez-vous si les groupes qui ont l'intention de comparaître devant nous sont en faveur ou non de l'adoption de ce projet de loi?

**Le président:** Certains sont entièrement en faveur et d'autres contestent certaines dispositions. Cependant, même s'ils demandent de comparaître simplement pour dire qu'ils sont entièrement en faveur de l'adoption du projet de loi, je crois qu'il faut leur donner l'occasion d'être entendus. J'estime que nous devrions également faire comparaître ceux qui croient que certains articles devraient être modifiés et qui ont exposé leurs arguments dans les documents qu'ils nous ont faits parvenir. Même s'ils comparaissaient, nous pourrions mettre fin à nos audiences et faire rapport du présent projet de loi à temps, avec ou sans modifications.

**Le sénateur Cook:** Évidemment, le projet de loi est passé par la Chambre des Communes.

**Le président:** Oui, c'est de là qu'il provient.

**Le sénateur Walker:** Une dernière séance ne suffirait-elle pas, monsieur le président? Peu de choses restent en suspens.

**Le président:** Le sénateur Flynn, par exemple, s'interrogeait sur le taux criminel. M. Humphrys nous a fourni des explications à ce propos. Je crois que la limite se situe entre 60 p. 100 et 60.1 p. 100; ce dernier pourcentage constituerait un taux criminel et le premier n'en serait pas un. Je ne suis peut-être pas au fait des derniers événements car un taux de 60 p. 100 me semble très élevé; et je pense que M. Humphrys a déclaré que les taux atteignaient même environ 100 p. 100 dans certains cas.

*[Text]*

That shows that I am not up to date in that area—and perhaps that is just as well.

Are there any further questions?

As there are not, the meeting is adjourned.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

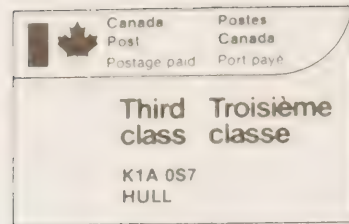
Cela vous indique que je ne connais pas très bien ces détails, et c'est peut-être mieux ainsi.

Y a-t-il d'autres questions?

Puisqu'il n'y en a pas, la séance est levée.

Le Comité suspend ses travaux.

---



*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
l'imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Department of Insurance:*

Mr. Richard Humphrys, Superintendent of Insurance;  
Mr. Mervin Hanniman, Director, Investment Companies  
Division.

### *Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Dr. George Post, Deputy Minister;  
Mr. Paul-Emile Wong, Consumer Research Branch.

### *Department of Justice:*

Mr. E. G. Ewaschuck, Q.C., Director, Criminal Law  
Amendments Section;  
Mr. Don Gibson, Criminal Law Amendments Section.

### *Département des assurances:*

M. Richard Humphrys, surintendant des assurances;  
M. Mervin Hanniman, directeur, Division des sociétés  
d'investissement.

### *Ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. George Post, sous-ministre;  
M. Paul-Emile Wong, Direction de la recherche en  
consommation.

### *Ministère de la Justice:*

M. E. G. Ewaschuck, c.r., directeur, Section des modifica-  
tions au droit pénal;  
M. Don Gibson, Section des modifications au droit pénal.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente deuxième législature, 1980

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

Tuesday, November 4, 1980

Issue No. 22

**Second Proceedings on:**

Bill C-44—"An Act to amend the Small Loans Act  
and to provide for its repeal and to amend the  
Criminal Code"

---

WITNESSES:

(See back cover)

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Le mardi 4 novembre 1980

Fascicule n° 22

**Deuxième fascicule concernant:**

Bill C-44—"Loi portant modification et abrogation de la  
Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel"

---

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Hays
Balfour	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Manning
Charbonneau	McIlraith
Connolly	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Hays
Balfour	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Manning
Charbonneau	McIlraith
Connolly	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate  
October 16, 1980:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Barrow, seconded by the Honourable Senator Riley, for the second reading of the Bill C-44, intituled: "An Act to amend the Small Loans Act and to provide for its repeal and to amend the Criminal Code".

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 octobre 1980:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Barrow, appuyé par l'honorable sénateur Riley, tendant à la deuxième lecture du Bill C-44, intitulé: «Loi portant modification et abrogation de la Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel».

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

Après débat,

La motion, mise au voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 4, 1980  
(34)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

Bill C-44—"An Act to amend the Small Loans Act and to provide for its repeal and to amend the Criminal Code".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Charbonneau, Connolly, Cook, Flynn, Godfrey, Lafond, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) and Walker. (14)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff: Mr. A. deLotbinière Panet.

*Witnesses:**Dept. of Insurance:*

Mr. Mervin Hanniman, Director, Investment Companies Division.

*Dept. of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. Paul-Émile Wong, Consumer Research Branch.

*Dept. of Justice:*

Mr. E. G. Ewaschuck, Q.C., Director, Criminal Law Amendments Section.

The Committee proceeded directly to the examination of the witnesses, assisted therein by Mr. Panet.

At 4:20 p.m., the Committee adjourned until 9:30 a.m., November 5, 1980.

## ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 4 NOVEMBRE 1980  
(34)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier:

Le bill C-44—«Loi portant modification et abrogation de la Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Charbonneau, Connolly, Cook, Flynn, Godfrey, Lafond, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) et Walker. (14)

*Aussi présent:* le membre suivant du personnel consultatif: M. A. deLotbinière Panet.

*Témoins:**Département des Assurances:*

M. Mervin Hanniman, directeur, Division des sociétés d'investissement.

*Ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. Paul-Émile Wong, Direction de la recherche à la consommation.

*Ministère de la Justice:*

M. E. G. Ewaschuck, c.r., directeur, Section des modifications au droit pénal.

Le Comité entreprend directement l'interrogation des témoins avec l'aide de M. Panet.

A 16 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'au 5 novembre 1980, à 9 h 30.

## ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 4, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-44, to amend the Small Loans Act and to provide for its repeal and to amend the Criminal Code, met this day at 2.30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have for further consideration today Bill C-44, and we have with us a number of the persons who appeared last time, in case any point develops.

I know the committee will be very interested in this. When we were studying Bill C-6 we heard witnesses from the Consumers Association of Canada, and it was quite an experience. One of the things they put forward was that two of them should be directors of the Canadian Payments Association. Maybe that will recall it to mind. We had quite a time. You will be pleased to know that we have received a request from them in connection with Bill C-44, urging the need for something like the Small Loans Act, and wishing to appear before this committee. I replied, telling them they should first file a brief and set out the points they proposed to raise, so that we could determine whether they are pertinent, and I said that at that stage we would make a decision. However, we have not concluded hearing evidence up to this time in any event.

**Senator Connolly:** Did they withdraw their request to be on the board of the Canadian Payments Association?

**The Chairman:** No. I think either you or myself asked a question as to what contrition they thought they could make, and that evoked long speeches.

**Senator Connolly:** I think you asked that question, Mr. Chairman.

**The Chairman:** It may be. I was just being kind.

On Bill C-44, Mr. Ewaschuk is here today. I am glad he is, because there are some questions that will develop. I asked our counsel to go through the bill, and we discussed various sections and what, if anything, in the way of change would be required in order to make full sense.

Maybe I should tell the committee that the general purport of the bill is to repeal the Small Loans Act, to have no civil rights administration in connection with small loans, to rely on the criminal law to deal with the question of high rates of interest amounting to what is defined as a criminal rate, and to deal with the people who are operating in the field, who are described as "loan sharks." Therefore, we are presented with a new approach, relying on the criminal law, to see to it that the operations of loan sharks are curtailed, and to deal with matters of proof and so on in connection with contracts that might be entered into. It makes me doubt whether, if loans sharks are operating in the way we were told the other day,

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 4 novembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été renvoyé le bill C-44, Loi portant modification et abrogation de la Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel, se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier le bill.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous devons aujourd'hui reprendre l'étude du bill C-44 et nous avons avec nous un certain nombre de personnes qui ont comparu la dernière fois, au cas où il se présenteraient des questions.

Je sais que le sujet intéressera vivement le Comité. Lorsque nous avons étudié le bill C-6, nous avons entendu des témoins de l'Association des consommateurs du Canada, ce qui s'est avéré toute une expérience. Ses représentants ont affirmé, en autres, que deux d'entre eux devraient diriger l'Association canadienne des paiements. Peut-être vous en souviendrez-vous. Nous avons eu beaucoup de plaisir avec eux. Vous serez contents d'apprendre que nous avons reçu d'eux une demande au sujet du bill C-44; ils insistaient sur la nécessité de rédiger quelque chose comme la Loi sur les petits prêts et exprimaient le désir de comparaître devant le comité. Je leur ai répondu qu'ils devaient d'abord présenter un mémoire et énoncer les points qu'ils se proposent de soulever, de façon à ce que nous puissions déterminer s'ils sont ou non pertinents. Je leur ai dit qu'alors nous pourrions prendre une décision. Toutefois, nous n'avons pas jusqu'ici convenu d'entendre des témoignages.

**Le sénateur Connolly:** Ont-ils retiré leur demande de faire partie du Conseil de direction de l'Association canadienne des paiements?

**Le président:** Non. Je pense que vous, ou moi-même leur avons demandé quelle participation ils comptaient faire, et cette question a provoqué de longs discours.

**Le sénateur Connolly:** Je pense que c'est vous qui avez posé cette question, monsieur le président.

**Le président:** Peut-être. Je l'ai fait par pure gentillesse.

M. Ewaschuk est ici aujourd'hui parce qu'il y aura des questions. J'ai demandé à notre conseiller juridique de parcourir le bill et nous avons discuté de divers articles et des modifications qui s'imposent pour en clarifier le libellé.

Je devrais peut-être dire au Comité que l'intention générale du bill est d'abroger la Loi sur les petits prêts, de ne faire intervenir aucune administration des droits civil dans le cas des petits prêts et de nous en remettre au droit pénal pour traiter de la question des taux d'intérêt qui s'élèvent à ce qui est défini comme taux d'intérêt criminel. Nous pourrions discuter du sort réservé aux personnes qui exploitent ce domaine et qui sont décrites comme des «requins de la finance». Par conséquent, on nous propose une nouvelle optique, celle de s'en remettre au droit pénal, pour freiner les manœuvres des requins de la finance et pour aborder des questions de preuve etc. relativement aux contrats qui pourraient être conclus. Toutefois, s'ils



*[Text]*

there would be any written contracts, because we can assume that they have methods of administration and collection that do not depend on a written contract for their enforcement.

Mr. Panet, in dealing with certain sections of the bill, would you first deal with the ones where we have noted the sections as written, which in our opinion, by which I mean our counsel and myself, should be amended to represent the proper scope of the section. We have Mr. Ewaschuk here, in the expectation that he will participate wherever he objects, and we would like to hear his objections.

**Mr. A. de Lotbinière Panet, Q.C., Legal Adviser to the Committee:** The thrust of my remarks relates to the new Criminal Code provisions. You will recall that one of the objectives of the new bill is to create an offence under the Criminal Code, lending in excess of what is referred to as a criminal rate. You will see the offence defined on page 3 of Bill C-44. It is to be section 305.1. We have had a number of comments on that. The first relates to subsection (1), which reads:

(1) Notwithstanding any Act of the Parliament of Canada, every one who

(a) enters into an agreement or arrangement to receive interest at a criminal rate, or

(b) receives a payment or partial payment of interest at a criminal rate,

is guilty of . . . an offence.

The first comment we have is that, in terms of the enforceability of the section and achieving the objectives of the legislation, it would be stronger if after the second line it read: "every one who, directly or indirectly, enters into an agreement or receives a payment." It seems that there are some situations where the scope of the proposed section is of a nature that a loan arrangement could be constructed very easily to skirt around the provisions. For example, the section as presently drafted reads:

. . . every one who

(a) enters into an agreement . . . to receive interest.

Therefore, there must be an agreement to receive interest. It would seem that if a lender—perhaps we could refer to him as a loan shark—could enter into an agreement with the borrower and provide in the agreement that the interest be paid to a third party. If the interest is to be paid to a third party, then the agreement is an agreement to pay interest and not an agreement to receive interest. The third party would not be a party to the agreement and so would not have entered into the agreement.

Paragraph (b) refers to a person who receives a payment or partial payment of interest at a criminal rate, and it is directed to the individual who receives the interest. However, it is easy to conceive of a situation where the lender agrees to lend at a criminal rate and directs the borrower to pay to Company A, a shell company; the payment is received by the shell company and the shell company then would be the party committing the offence under paragraph (b) and not the lender. If the objec-

*[Traduction]*

requis de la finance fonctionnent de la façon dont on nous a parlé l'autre jour, je doute qu'il y ait des contrats écrits. En effet, nous pouvons présumer qu'ils ont des méthodes d'administration et de perception qui peuvent être mises en application sans contrat écrit.

Monsieur Panet, pourriez-vous d'abord traiter des articles du bill que nous avons relevés, car ils représentent, à notre avis, c'est-à-dire à celle de notre conseiller juridique et de moi-même, ceux qui devraient être amendés pour traduire toute la portée de l'article. Nous avons invité M. Ewaschuk à comparaître, dans l'espoir qu'il pourra formuler toutes les objections utiles, et nous aimerions entendre ses objections.

**M. A. de Lotbinière Panet, c.r., conseiller juridique du Comité:** Mes commentaires porteront surtout sur les nouvelles dispositions du Code criminel. Vous vous souviendrez qu'un des objectifs du nouveau projet de loi est d'assujettir au Code criminel une infraction dépassant celle qui est désignée comme taux criminel. Vous verrez la définition de cette infraction à la page 3 du bill C-44. Il s'agit de l'article 305.1. Nous avons reçu un certain nombre de commentaires à ce sujet. Le premier se rapporte au paragraphe (1), qui se lit comme suit:

305.1 (1) Nonobstant toute loi du Parlement du Canada, quiconque

a) conclut une convention ou une entente pour percevoir des intérêts à un taux criminel,

b) perçoit, même partiellement, des intérêts à un taux criminel,

est coupable . . . d'une infraction.

Le premier commentaire que nous avons à formuler est celui-ci: pour assurer la mise en vigueur de l'article et pour atteindre les buts fixés par la loi, il conviendrait de lire après la deuxième ligne ce qui suit: «quiconque qui, directement ou indirectement, conclut une convention ou perçoit un paiement.» Il semble qu'il y ait certaines situations où la portée de l'article proposé est d'une nature telle qu'une entente de prêt pourrait être interprétée très facilement de façon à contourner la disposition. Par exemple, l'article sous sa forme actuelle se lit comme suit:

« . . . quiconque

a) conclut une convention . . . pour percevoir des intérêts.

Par conséquent, il doit y avoir une convention pour percevoir des intérêts. Il semblerait qu'un prêteur, peut-être pourrions-nous l'appeler «un requin de la finance», puisse conclure une convention avec l'emprunteur et faire inscrire dans la convention que l'intérêt doit être versé à un tiers. Dans un tel cas, la convention prévoit le paiement et non la perception des intérêts. La tierce partie n'est pas partie à la convention et, de ce fait, n'a pas conclu la convention.

L'alinéa b) renvoie à la personne qui perçoit même partiellement des intérêts à un taux criminel et vise la personne qui les perçoit. Il est facile de concevoir une situation où le prêteur consent à prêter à un taux criminel et demande à l'emprunteur de payer la société A, une société fictive; le paiement est perçu par la société fictive et c'est elle et non le prêteur qui est reconnue coupable. Si l'on veut vraiment viser le prêteur, nous croyons qu'après le terme «percevoir» à la deuxième ligne, nous



*[Text]*

tive is to reach the lender, our feeling is that at the end of the second line we should add the words "directly or indirectly", so that it would read:

"... every one who, directly or indirectly, enters into an agreement or receives a payment.

The scope of the section would be considerably broadened and would avoid some types of transactions that could quite possibly be outside the scope of the section and so would not be an offence.

**Senator Flynn:** Are you sure that "indirectly" is sufficient to cover the case you have in mind?

**Mr. Panet:** I am not sure what other words could be included. If the reference were "directly or indirectly" that would cover the lender directly.

**Senator Flynn:** But if he had nothing to do with it, then the payment would go to somebody else.

**Mr. Panet:** If the company is controlled by the lender, I would think that that would then be an indirect payment.

**Senator Flynn:** But he may not have anything to do with the company. It is hard to imagine, but the case you have in mind means either directly or indirectly because directly may mean through himself or somebody else, and "indirectly" may not cover that point.

**Mr. Panet:** Perhaps the word "directly" should be broader than "indirectly". Our concern is that the section as drafted may be overly narrow in scope and so the lender could skirt around its provisions.

**Senator Flynn:** I agree with you.

**Senator Godfrey:** What you are really trying to get at is the person who enters into an agreement whereby somebody has to pay, not just to receive. So you could cover it that way.

**Mr. Panet:** There were two kinds of offences; one is the entry into an agreement to receive, and then the actual receipt.

**Senator Godfrey:** You could have an agreement, whereby somebody enters into an agreement where somebody has to pay.

**Senator Connolly:** In that case, are you not putting the offence on the shoulders of the borrower?

**Senator Godfrey:** No. I am speaking of a situation where someone else has to pay. You either receive it yourself or you make somebody else pay it.

**Senator Flynn:** But you have to receive it in the end. If I direct it to be paid to somebody else and it does not come to me eventually, that situation is not covered.

*[Traduction]*

devrions ajouter les termes «directement ou indirectement», de façon à ce que l'alinéa se lise comme suit;

«... quiconque conclut une convention ou une entente pour percevoir directement ou indirectement des intérêts à un taux criminel ...»

La portée de l'article s'en trouverait considérablement élargie ce qui permettrait d'éviter certains types de transactions qui pourraient être hors du champ d'application de l'article et ne pas constituer une infraction.

**Le sénateur Flynn:** Êtes-vous sûr qu'il suffit du mot «indirectement» pour que le cas que vous avez à l'esprit soit compris?

**M. Panet:** Je ne vois pas d'autres mots à ajouter. Si on disait «directement ou indirectement», le prêteur serait visé directement.

**Le sénateur Flynn:** Mais s'il n'avait rien à voir dans cette affaire, le paiement irait à quelqu'un d'autre.

**M. Panet:** Si la société est dirigée par le prêteur, je dirais alors qu'il s'agit d'un paiement indirect.

**Le sénateur Flynn:** Mais il se peut qu'il n'ait rien à voir avec la société. Il est difficile de se l'imaginer, mais dans le cas que vous présentez, il s'agirait de dire «directement ou indirectement» parce que «directement» veut dire par lui-même ou par l'entremise d'un tiers, et le mot «indirectement» ne recouvre pas nécessairement cela.

**M. Panet:** Le mot «directement» devrait peut-être avoir une acception plus étendue que le mot «indirectement». Nous craignons que la portée de l'article, tel que libellé, soit trop restreinte et qu'elle permette au prêteur d'échapper à l'application de ces dispositions.

**Le sénateur Flynn:** Je suis d'accord avec vous.

**Le sénateur Godfrey:** Ce que vous visez, en fait, c'est la personne qui conclut une entente selon laquelle quelqu'un doit payer, et non pas simplement percevoir des intérêts. Ce serait là une façon de tout couvrir.

**M. Panet:** Il y a deux types d'infractions: le fait de conclure une entente pour percevoir des intérêts, et l'acte de recevoir comme tel.

**Le sénateur Godfrey:** Vous pourriez avoir une entente dans le cadre de laquelle une personne conclut un accord selon lequel quelqu'un doit payer des intérêts.

**Le sénateur Connolly:** Dans ce cas, n'est-ce pas l'emprunteur qui devient coupable d'une infraction?

**Le sénateur Godfrey:** Non. Je parle d'un cas où une tierce personne doit payer. Vous percevez vous-mêmes les intérêts ou vous veillez à ce que quelqu'un d'autre les paie.

**Le sénateur Flynn:** Mais il vous faut recevoir de l'argent à la fin du compte. Si je m'arrange pour faire payer les intérêts à un tiers et que je ne les touche jamais, cette situation n'est pas prévue.

[Text]

**Senator Connolly:** Would it help us if we were to talk about where the tax liability would be for this income? Where would it be, in your estimation?

**Mr. Panet:** It depends. In my example, if the payment is directed to another company, the tax liability would be in that other company. If that company were carrying on the business of lending, then the liability would be in the company itself.

**Senator Godfrey:** If you are an employee of a loan shark and you go around getting all these agreements, you are not covered. The employee should be guilty as well as the loan shark.

**The Chairman:** Except for the point you raise, Senator Godfrey, if you had the provision read "everyone who enters into an agreement to pay..." that person has already been mulcted for substantial rates. Are you going to make him commit a further offence?

**Senator Godfrey:** No, no. I do not mean that. I mean for some other person to pay it himself. I know what you are trying to cover. Would not an employee of a loan shark who might be paid \$50,000 a year, be guilty of an offence just as much as the loan shark?

**Mr. Panet:** The issue before the court would be did he, the employee, enter into an agreement to receive interest. I would expect that he would get off.

**Senator Godfrey:** I would expect that, too. Then somebody else has to pay, no matter who receives it, whether he be employee or someone else.

**Mr. Panet:** I would think, senator, that you would want to cover the individual, the person who enters into the agreement, and that would be an offence. In addition, the beneficiary of that agreement would also be in breach of the act.

In subparagraph (b) it would seem that, and perhaps it is desirable, the individual who actually receives the payment commits the offence. Now, if (a) is amended, perhaps the concern is alleviated. It is fairly simple to incorporate a company and have a shell company receive the payment, and so sidestep (b) completely. So perhaps it is also desirable to expand the scope of (b) to catch that situation.

**Senator Connolly:** Where would you put your "directly or indirectly"? At the end of the first two lines, so that it does not appear in either (a) or (b)?

**Mr. Panet:** I was thinking of "everyone who directly or indirectly enters into an agreement..."

**Senator Flynn:** I think with (a) it is clear that it is a question of entering into an arrangement, or arranging to receive, and it provides for interest at a criminal rate, and then directly or indirectly receiving the payment. To me that would be better.

**The Chairman:** Senator Flynn, as you will notice, the first words are "every one." I wonder, if we were to say "every person" whether principal, agent, or employee, would that cover the situation?

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Nous serait-il utile de parler de la responsabilité fiscale concernant ces revenus? A qui reviendrait la responsabilité fiscale, à votre avis?

**M. Panet:** Cela dépend. Dans l'exemple que j'ai donné, si le paiement est dirigé vers une autre société, la responsabilité fiscale reviendrait à celle-ci. Si elle faisait des prêts, alors la responsabilité reviendrait à la société comme telle.

**Le sénateur Godfrey:** Si vous êtes l'employé d'un usurier et que votre travail consiste à chercher à conclure ce genre d'ententes, vous n'êtes pas visé par la loi. L'employé devrait être aussi coupable que le prêteur lui-même.

**Le président:** Sauf le point que vous venez de soulever, sénateur Godfrey, si la loi disait «quiconque conclut une convention ou une entente pour payer...» cette personne est déjà punie du fait des intérêts considérables qu'elle doit payer, allez-vous lui imputer une autre infraction?

**Le sénateur Godfrey:** Non, non. Ce n'est pas ce que je veux dire. Je veux dire pour qu'une autre personne paie les intérêts elle-même. Je sais ce que vous viser. L'employé d'un usurier qui touche peut-être \$50,000 par année ne serait-il pas tout aussi coupable d'une infraction que le prêteur lui-même?

**M. Panet:** La question à laquelle le tribunal devrait répondre serait de savoir si l'employé a effectivement conclu une entente pour percevoir des intérêts. Je m'attendrais à ce que l'employé s'en tire à bon compte.

**Le sénateur Godfrey:** C'est ce que je pense moi aussi. Alors quelqu'un d'autre doit payer, peu importe qui perçoit l'argent, que ce soit l'employé ou quelqu'un d'autre.

**M. Panet:** Je pense, sénateur, que vous aimeriez arrêter la personne qui conclut une entente et la déclarer coupable d'une infraction. De plus, le bénéficiaire de cette entente serait également en contravention de la loi.

A l'alinéa b), il semblerait, et il serait peut-être souhaitable que la personne qui perçoit effectivement les intérêts commette l'infraction. Si l'alinéa a) est modifié, le problème est peut-être moins grave. Il est assez facile de constituer une société en corporation et de faire en sorte qu'une société prête-van perçoive les intérêts, et de contourner ainsi totalement les dispositions de l'alinéa b). Il conviendrait peut-être donc d'élargir la portée de l'alinéa b) de manière à prévoir cette situation.

**Le sénateur Connolly:** Où inséreriez-vous l'expression «directement ou indirectement»? A la fin des deux premiers alinéas, de sorte qu'elle ne soit comprise ni dans l'alinéa a), ni dans l'alinéa b)?

**M. Panet:** Je pensais à la formule suivante «quiconque, ou indirectement, conclut une convention...».

**Le sénateur Flynn:** Je pense que l'alinéa a) vise clairement le fait de conclure une convention ou une entente pour percevoir des intérêts à un taux criminel, et puis le recouvrement, directement ou indirectement, de ces paiements. A mon avis, cette formule serait mieux.

**Le président:** Sénateur Flynn, comme vous le voyez, les premiers mots du texte anglais «every one». Je me demande si l'on disait «every person», qu'il s'agisse de la personne comme telle, d'un agent ou d'un employé, si cela comprendrait tout.



## [Text]

**Senator Flynn:** Well, Mr. Ewaschuck could tell us what his interpretation is.

**Mr. E. G. Ewaschuck, Q.C., Director, Criminal Law Amendments Section, Department of Justice:** The definitions section of the Criminal Code, section 2, says:

“every one,” “person,” “owner,” and similar expressions.

They seem to be *ejusdem generis*, in that they seem to mean the same thing. Throughout the Criminal Code, rather than using “person”—unless they are dealing with an ownership point—the expression in relation to commission of offences is “every one”. I do not see any particular problem in that. That is what the Code generally does.

What I think we are losing sight of to some extent, and I have no violent objection to “directly or indirectly”, is section 21 of the Criminal Code—some senators may know it as the old section 69—where we have “parties to the offence”. It is the old common law idea of accessories before the fact. You do not actually have to be the one who enters into it, if in any way you have aided. You can aid before the fact or you can aid at the fact. Section 21(2) of the Code deals with common intentions. Where a number of people are involved in a so-called chain of authority—and there are other metaphors—a circle or a wheel with the head person at the centre and spokes leading out—certainly they all enter into a conspiracy. The police in the past many times have simply charged with conspiracy. Anybody involved in an organization that participates in loan-sharking and receiving interest at a criminal rate could be charged with conspiracy. Anybody who actually goes out and signs it, although he does not receive it personally, aids somebody else down the line in receiving it, so he is guilty of an offence under section 21. In that sense, probably “directly or indirectly” is not needed, because those people become “parties to the offence.”

**The Chairman:** Do you suggest that in order to make them parties to the offence, you would have to charge them with conspiracy?

**Mr. Ewaschuck:** No. First, a natural or substantive offence is committed. Then, section 1 of the Code reads that “every one is a party to an offence who (a) actually commits it, (b) does or omits to do anything for the purpose of aiding”—and that can be aiding before the fact or at the fact; or “(c) abets”—which means encouraging. Then there follow the other inchoate provisions. Those people, the indirect participants—in fact, the assistants; whatever you might want to call them—become parties to the offence.

We changed our system. The English kept this until 1967—accessories before the fact, at the fact and after the fact. In 1893 when our Code came into force, we came up with the concept ‘parties to the offence.’ Those people would actually be caught under that particular provision by being participants

## [Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Bien, M. Ewaschuck pourrait nous dire ce qu'il en pense.

**M. E. G. Ewaschuck, c.r., directeur, Section des modifications au Droit pénal, Ministère de la Justice:** Les définitions du Code criminel établies à l'article 2 disent:

«quiconque», «une personne», «propriétaire», et d'autres expressions semblables.

Ce sont tous des termes génériques qui semblent tous désigner la même chose. Dans l'ensemble du Code criminel, plutôt que d'utiliser l'expression «une personne», à moins qu'intervienne une question de titre de propriété, l'expression que l'on retrouve relativement à la perpétration d'une infraction est «quiconque». Je n'y vois pas d'inconvénient particulier. C'est ce que l'on trouve généralement dans le Code.

Ce que nous avons tendance à oublier, dans une certaine mesure, quoique je n'aie aucune objection grave concernant l'expression «directement ou indirectement», c'est l'article 21 du Code criminel que certains sénateurs reconnaîtront peut-être comme l'ancien article 69 dans lequel il est question d'être «partie à une infraction». C'est le vieux principe du common law des complices avant le fait. Il ne faut pas nécessairement que ce soit la personne comme telle qui ait conclu l'entente, pourvu qu'elle l'ait encouragée d'une façon quelconque. Vous pouvez être complice avant le fait ou à son exécution. Le paragraphe 21(2) du Code criminel traite d'intention commune. Quand un certain nombre de personnes font partie de ce qu'on appelle un réseau d'autorité et il y a d'autres métaphores: un cercle ou une roue dont chaque rayon converge vers le centre où se trouve le chef, tout le monde est certainement de collusion. Quiconque fait partie d'une organisation qui fait des prêts usuraires et qui reçoit des intérêts à un taux criminel pourrait être accusé de complot. Quiconque signe une entente, même si la personne ne perçoit pas les intérêts personnellement, est coupable d'une infraction aux termes de l'article 21, du fait qu'elle aide quelqu'un d'autre à les percevoir. Ainsi l'expression «directement ou indirectement» n'est probablement pas nécessaire parce que ces personnes là deviennent parties à une infraction.

**Le président:** Voulez-vous dire que pour les rendre parties à une infraction il vous faut les accuser de complot?

**M. Ewaschuck:** Non. D'abord, il y a réellement perpétration d'une infraction. Ensuite, l'article 21 du code dit ceci: «Est partie à une infraction quiconque a) la commet réellement, b) accomplit ou omet d'accomplir quelque chose en vue d'aider quelqu'un à la commettre (et ce peut-être avant le fait ou au moment de la perpétration de l'infraction); ou c) encourage quelqu'un à la commettre». Puis suivent les autres dispositions connexes. Ces personnes, celles qui participent indirectement les adjoints en fait; peu importe le nom que vous leur donnez, deviennent parties à l'infraction.

Nous avons changé notre système. Les Anglais ont maintenu le système des complices avant le fait, pendant et après le fait jusqu'en 1967. En 1893, lorsque notre Code pénal est entré en vigueur, nous y avons intégré l'idée des «parties à une infraction». Ces personnes-là seraient donc visées par cette même



[Text]

in the offence. If the police or the attorney general saw a larger organization here, they could lay a conspiracy charge.

**Senator Connolly:** Can you tell us what is the marginal note for section 21 of the Criminal Code?

**Mr. Ewaschuck:** I do not have the marginal note, but the heading probably reflects the marginal note: Parties to Offence.

**Senator Flynn:** I am wondering about the word "receive." Do you not think that it is not so much the idea of receiving as providing?

**Mr. Ewaschuck:** I agree with you. You and I discussed this, for quite some time, once upon a time—

**Senator Flynn:** I had forgotten.

**Mr. Ewaschuck:** The receiving applied to somebody who was not part of the original organization but who was in a third party situation. If we look at page 4, the computation of interest, we see that interest—or whatever the charge is—includes charges that are to be paid or payable to third parties.—I am at lines 40 to 42:

... irrespective of the person to whom any such charges and expenses are or are to be paid or payable ...

So it catches the question of interest. In like manner it was thought that we should separate this and make these two separate offences. Obviously if you charged A and B, the indictment would be duplicitous.

We have people at the front end who actually get involved in the arrangements, and then people at the back end of the system who receive the payments—the so-called shell companies and such. So you can be guilty of being a party at the front end, but also, as the money is received, you can be a party to that actual receiving of the money.

**Senator Flynn:** I think the criminal offence is committed not at the moment you receive but at the moment you provide.

**Mr. Ewaschuck:** Yes. We did want to catch people who were not involved in the original activity, who may be out of convenience, that so-called Mr. Big. He is sitting back there and somehow it is being funnelled to him; and he knows it involves loan shark moneys.

**Senator Flynn:** In the first paragraph you say "providing." If you use the word "receive," I think you would cover the whole territory.

**Mr. Ewaschuck:** But you are reading the French version.

**Senator Flynn:** I am reading from page 2—arrangement to receive. I am saying that the word "receive" should be used.

**Mr. Ewaschuck:** It would have to be to provide credit advanced. You would have to go back to that concept. I am talking as if this is Justice's legislation. At one time it was your legislation, but it now belongs to Consumer and Corporate

[Traduction]

disposition, étant parties à l'infraction. Si la police ou le procureur général croit qu'il existe une organisation derrière l'affaire, il peut y avoir accusation de complot.

**Le sénateur Connolly:** Pouvez-vous nous dire quelle est la note en marge de l'article 21 du Code criminel?

**M. Ewaschuck:** Je ne sais pas ce qui se trouve en marge, mais la note reprend probablement le titre «parties aux infractions».

**Le sénateur Flynn:** Je m'interroge au sujet du mot «recevoir». Ne croyez-vous pas qu'il s'agit davantage de prêter plutôt que de percevoir?

**M. Ewaschuck:** Je suis d'accord avec vous. Nous en avons discuté assez longuement déjà—

**Le sénateur Flynn:** J'avais oublié.

**M. Ewaschuck:** Le mot «recevoir» s'appliquait à quelqu'un qui ne faisait pas partie de l'organisation de base, mais qui constituait un tiers. Si nous nous reportons à la page 5, au sujet de la définition d'intérêt, nous voyons que celui-ci, ou que quel soit le montant, comprend les frais qui sont payés ou payables à des tierces parties. Je me reporte aux lignes 1 à 3 de la page 5:

qui sont payés ou payables à qui que ce soit par l'emprunteur ou pour son compte, en contrepartie du capital prêté ou à prêter.

Or cela recouvre la question des intérêts. On a déjà songé à séparer les deux et d'en faire deux infractions distinctes. Évidemment, si vous portiez des accusations contre A et B, la mise en accusation ferait double emploi.

Nous avons des personnes au début du réseau qui concluent les ententes comme telles et puis les personnes à l'autre bout du réseau qui perçoivent les paiements, les sociétés prête-nous comme on les appelle. Vous pouvez donc être coupable d'être partie à une infraction au début des activités, mais aussi, au moment du recouvrement comme tel de l'argent.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que l'infraction est commise non pas au moment où des intérêts sont perçus mais bien à celui où des fonds sont fournis.

**M. Ewaschuck:** Oui. Nous voulions coincer quiconque n'était pas partie à l'entente initiale, mais était quand même complice, ainsi que l'acteur principal. Celui-ci se tient dans l'ombre et l'argent lui parvient d'une façon ou d'une autre et il sait bien qu'il s'agit de dettes usuraires.

**Le sénateur Flynn:** Dans le premier paragraphe, vous utilisez le terme «fournir». Si vous utilisiez le terme «recevoir», je crois que vous couvririez tout le domaine.

**M. Ewaschuck:** Mais vous vous réferez à la version française.

**Le sénateur Flynn:** Je me réfère à la page 3—entente pour percevoir. Ce que je dis, c'est qu'il faudrait utiliser le terme «recevoir».

**M. Ewaschuck:** Ce devrait être pour fournir du crédit. Il faudrait alors revenir à ce concept. J'en parle comme s'il s'agissait d'une loi dont l'application incombe à la justice. C'était à une époque une de vos lois, mais son application

[Text]

Affairs. I do not have any violent objection, but I think it can work either to "receive" this or to "provide" it. Perhaps your logic is better, that it should, in fact, be to "provide" credit—

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, I believe the big question is: What is the problem associated with loan sharking? How would you describe it? Is it only the high interest?

**Mr. Ewaschuck:** No, because there is the criminal organization. I was speaking about this to Senator Barrow before the meeting. This is called "criminal interest rate." I know that you know that provincially you can set aside a contract of interest where it is unconscionable. It may not be, in fact, 60 per cent. It could be 30 per cent, or so. I think the metaphor is the sharks and the minnows—the little fish and the big fish—so that people are in an unequal bargaining position. They cannot get credit at the banks or financial institutions, so they have to go to someone else.

A number of representations were made very early on in the game. I think Justice thought about a 45 per cent ceiling. The financial institutions came in to us and said "Look, there are a lot of younger people under 25 who buy Corvettes—flashy cars and such. When we start counting in all of the insurance fees, things that have to be paid, and incidentals, we, in fact, exceed 45 per cent. If you tell us that criminally we cannot lend this money out at that rate because it will be an offence, we will cut them off, and you will only drive them to the loan sharks." So in consultation with CCA, we raised that to 60 per cent. We said "Okay, you can take your chance. If you want to lend this money under 60 per cent, perhaps they can have it set aside civilly—that it is too high, that it is unconscionable." But to make it criminal it has to be fairly high. If it is over 60 per cent, what are the loan sharks?

**Senator Flynn:** That is what I want to know. I want you to define what is a loan shark.

**Mr. Ewaschuck:** A loan shark is someone who sometimes has pieces of paper and at other times does not have pieces of paper. Usually there is some kind of paper, because he is keeping his accounts somewhere, although it may be rather difficult to find. He enforces not through going to the courts. He knows that if he went to the courts to sue for this on a civil contract, the courts would void the situation. So he does not do that. He has ex-professional fighters, all kinds of tough guys, going around and they collect. The police have told us about this, and we know what the attorneys general have said. They were the ones who went after Justice to put something into the Criminal Code.

**Senator Flynn:** The police.

**Mr. Ewaschuck:** The provincial AGs want this also.

**Senator Flynn:** Yes; I have heard that before.

[Traduction]

revient maintenant au ministère de la Consommation et des Corporations. Je n'ai aucune objection majeure, mais je crois qu'il pourrait s'agir de «percevoir» ou de «fournir». Peut-être votre logique est-elle plus rigoureuse que la mienne et que, en fait, il faudrait dire «fournir» des fonds—

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, je crois que la principale question est la suivante: «Quel est le problème relié aux usuriers? Comment le décririez-vous? S'agit-il seulement de taux d'intérêt élevés?»

**M. Ewaschuck:** Non, parce qu'il ne faut pas oublier qu'il y a une organisation criminelle. J'en parlais au sénateur Barrow avant la séance. Il s'agit du «taux d'intérêt criminel». Je crois que vous savez que, à l'échelle provinciale, il est possible d'annuler un contrat portant intérêts s'il est jugé déraisonnable. Ce taux d'intérêt ne serait pas en fait de 60%, mais bien de 30%. Il ne faut pas oublier qu'on est en présence de requins et de menu fretin—les petits et les gros poissons—de sorte que les gens ne sont pas dans la même position pour négocier. Les petits poissons ne peuvent obtenir de crédit auprès des banques ou des institutions financières et doivent donc s'adresser ailleurs.

Un certain nombre de témoignages ont été entendus au début du débat. Je crois que la Justice aurait voulu que le plafond se situe à 45%. Les institutions financières nous ont dit quand à elles: «Beaucoup de jeunes gens de moins de vingt cinq ans achètent des Corvettes, de belles voitures, etc. Lorsque nous commençons à faire le compte des assurances, des frais à engager et des déboursés divers, nous en arrivons à un taux excédant 45%. Si vous nous dites que nous allons à l'encontre de la loi en leur prêtant de l'argent à ce taux, nous ne le ferons pas et ils iront voir des usuriers.» Nous avons donc, en collaboration avec le CCA, porté le taux à 60%. Notre réponse a été la suivante: «Tentez votre chance. Si vous demandez 60%, peut-être l'affaire sera-t-elle portée devant les tribunaux civils—sous prétexte que c'est trop élevé, déraisonnable.» Mais pour ce que ce geste soit considéré comme criminel, l'intérêt doit être très élevé. S'il est de plus de 60%, que sont les usuriers?

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que je veux savoir. Je veux que vous définissiez ce qu'est un usurier.

**M. Ewaschuck:** Un usurier est une personne qui passe parfois un contrat et quelquefois non. Il passe habituellement une espèce de contrat parce qu'il tient des comptes, bien que ceux-ci soient assez difficiles à trouver. En cas de défaut, il ne se présente pas devant les tribunaux. Il sait bien que s'il intentait des poursuites au civil, les tribunaux rejetteraient sa demande. Ce n'est pas ainsi qu'il procède. Il a à son service d'anciens boxeurs professionnels et des brutes de tous genres qui se chargent de la perception. C'est ce que nous ont dit la police et les procureurs généraux. Ce sont ceux qui voulaient que le ministère de la Justice inclue quelque chose à cet égard dans le Code criminel.

**Le sénateur Flynn:** La police.

**M. Ewaschuck:** Et aussi les procureurs généraux des provinces.

**Le sénateur Flynn:** Oui, c'est ce qu'on m'a déjà dit.



[Text]

**Mr. Ewaschuk:** The provincial Ags administer the law. They do the prosecutions. They tell us that basically you cannot get those people, or very rarely, to come to court to say "someone intimidated me, someone extorted from me." It is a criminal offence to extort anything out of another person, even if they have a rightful debt. That was stated in a case called *Natarelli and Volpe* in the Supreme Court of Canada in the late 1960s. These people won't come. But we can find pieces of paper and we can get information from people entering into contracts at 100 per cent, 150 per cent, sometimes 200 per cent or 300 per cent. Those people will come and testify in those situations, but they won't say "This person threatened me with my life."—they are deadly afraid of doing that—but they will testify otherwise, especially if their name is on a piece of paper.

**Senator Flynn:** And if there is no piece of paper?

**Mr. Ewaschuk:** There may not be a piece of paper, but sometimes you can find out this information. So they are saying this is the next step, to charging them with extortion. It is a form of social extortion, economic extortion, if not physical extortion, and it should be a criminal offence. Once those people get into this, the interest is ever compounding. It never stops. There are people who enforce this, who generally belong to the under world. They are criminal types. They need some type of sanction. I agree to some extent that we are interfering with the marketplace—

**Senator Flynn:** That is the last of my worries.

**Mr. Ewaschuk:** Basically that is the background for saying there is a need at least—as there was representation through the provinces to the attorney general of the day and then later to yourself and others, the present AG, and now Consumer and Corporate Affairs—for such a provision in the Criminal Code, so that the provincial police forces and the municipal police forces, as opposed to federal officials, and provincial attorneys general, can prosecute this. They say there should be a criminal offence.

**Senator Flynn:** Are you satisfied that with this you really can achieve what you have in mind?

**Mr. Ewaschuk:** They say that we can. They are very happy to have this. We sent out letters in the summertime indicating to them that this was in the Senate, and we received favourable responses from all of them, with expectations that it would be passed in the fall.

**Senator Flynn:** You may recall the experience we had with another criminal law problem, that is, solicitation. Have you seen what Montreal has been able to achieve with regard to the municipal by-law?

**Mr. Ewaschuk:** That is being challenged in the courts.

**Senator Flynn:** I am not suggesting that you can always correct these matters—it is only a legal problem. Putting these things in the Criminal Code is not going to solve the problem.

**Senator Walker:** It would be very difficult to get a conviction if the accused had good counsel.

[Traduction]

**M. Ewaschuk:** L'application de la loi relève des procureurs des provinces. Ils intentent les poursuites. Il nous ont dit qu'il était à peu près impossible de mener ces gens à dire en cours qu'ils ont été intimidés, que des fonds leur ont été extorqués. L'extorsion est une infraction, même s'il y a effectivement dette. Ce jugement a été prononcé dans l'affaire *Natarelli et Volpe* dont la Cour suprême du Canada a été saisie à la fin des années 60. Ces gens refusent de témoigner. Cependant, il est possible de trouver des dossiers et d'obtenir des renseignements de personnes qui ont signé des contrats à des taux de 100%, 150% ou même 200% ou 300% d'intérêt. Les gens sont prêts à témoigner dans ces cas, mais ils ne diront jamais que leur vie a été menacée. Ils ont trop peur pour le faire, mais ils témoignent d'une façon ou d'une autre, surtout si leur nom paraît dans un dossier.

**Le sénateur Flynn:** Et s'il n'existe pas de dossiers?

**M. Ewaschuk:** Il peut n'y avoir aucun dossier, mais il est parfois possible d'obtenir ces renseignements. L'étape suivante consiste donc à porter une accusation d'extorsion. C'est une forme d'extorsion sociale, économique, sinon physique, et il devrait s'agir d'une infraction criminelle. Lorsque les gens se sont fait prendre, l'intérêt augmente à n'en plus finir. D'autres sont chargés de voir à ce qu'ils remboursent et ils appartiennent généralement à la pègre. Ce sont des criminels. Ils doivent subir une peine quelconque. Je conviens que dans une certaine mesure nous entravons le marché...

**Le sénateur Flynn:** C'est le moindre de mes soucis.

**M. Ewaschuk:** Comme en font foi les témoignages présentés par les provinces au procureur général d'alors et, plus tard, à vous même, l'actuel procureur général et, maintenant, au ministère de la Consommation et des Corporations, il importerait d'inclure dans le Code criminel une disposition qui pourrait être appliquée par les forces de police provinciales et municipales plutôt que par les fonctionnaires fédéraux et les procureurs généraux des provinces. Ils s'entendent pour dire qu'il devrait s'agir d'une infraction criminelle.

**Le sénateur Flynn:** Croyez-vous pouvoir ainsi atteindre les objectifs auxquels vous pensez?

**M. Ewaschuk:** Oui. Ils sont heureux de l'initiative. Nous leur avons écrit à l'été pour leur dire que le projet de loi était à l'étude au Sénat et tous ont répondu favorablement, en disant qu'ils espéraient que la loi serait adoptée à l'automne.

**Le sénateur Flynn:** Peut-être vous souvenez-vous d'un autre problème de droit criminel auquel nous avons dû faire face, soit la sollicitation. Savez-vous ce que Montréal a pu réaliser relativement au règlement municipal?

**M. Ewaschuk:** L'affaire est maintenant devant les tribunaux.

**Le sénateur Flynn:** Je ne prétends pas qu'il est toujours possible de redresser la situation—il s'agit d'un problème légal. Le fait d'inclure des dispositions dans le Code criminel ne le règlera pas.

**Le sénateur Walker:** Il serait très difficile d'obtenir une condamnation si l'accusé avait un avocat.



[Text]

**Senator Flynn:** I am afraid that we may be setting a standard for sharks legally operating at 60 per cent.

**Mr. Ewaschuck:** That is the very point that has to be made: This does not legalize lending at 60 per cent.

**Senator Flynn:** It certainly helps.

**Mr. Ewaschuck:** I think you could move to set it aside civilly if you were into that situation; that is why it is called the "criminal rate" of interest. It is only criminal if it exceeds it. It is the Unconscionable Transactions Relief Act which allows you to move civilly. There is a greater difference between loan sharks, the people who get the money at these high rates, and the people who are paying it back.

**The Chairman:** Senator Flynn, do you subscribe to the view that the more you complicate the method of proof, the more defences you present to these people who are violating the law?

**Senator Flynn:** Indeed, I agree with that.

**The Chairman:** You made reference to "parties" and the old section 69 of the code. In my earlier years I experienced numerous situations where that had to be dealt with. Complications are a paradise for defence counsel. The straightforward use of direct, simple language makes it awfully tough to defend.

**Mr. Ewaschuck:** I tend to agree with that, and that is why we used what we thought was straightforward, simple language. Where there are so-called "wrinkles," then the party sections would enter into play, and people would be caught under those provisions.

**Senator Connolly:** Your conclusion, I take it, is that directly or indirectly section 21 of the code would involve the people that Mr. Panet thought should be involved directly in this clause?

**Mr. Ewaschuck:** Yes, as well as the use of conspiracy charges, if appropriate.

**Senator Buckwold:** Have there been any or many cases in civil courts determining what an unconscionable rate of interest is?

**Mr. Ewaschuck:** They basically depend on the very circumstance. Part of the idea in criminal law is that you have to be precise, so you cannot have flexibility. At one time we were toying with the concept of seven times prime, but that could vary from day to day or at least from Thursday to Thursday depending on the Bank of Canada. We realized it had to be a certain set rate for purposes of computation and, therefore, people would know what the criminal law was and whether they were committing a crime.

By contrast, civilly the unconscionable transaction depends on the particular circumstances: the bargaining power of the individual; who the individuals are; what the market was; and the location. It could be set aside at 30 per cent in some situations and not until it reaches 50 per cent in other situations. It would vary from case to case, circumstance to circumstance. It may even depend on the judge. There is nothing certain in that area.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** J'ai peur que nous soyons en train d'établir une norme pour les usuriers qui, dans les limites de la loi, établissent leur taux à 60 p. 100.

**M. Ewaschuck:** C'est ce qu'il faut prouver: une telle mesure ne rend pas légal le taux de 60 p. 100.

**Le sénateur Flynn:** Elle y contribue sûrement.

**M. Ewaschuck:** Je crois qu'il serait possible de porter l'affaire devant les tribunaux civils et c'est pourquoi on parle de «taux criminel». Il n'est criminel que si l'intérêt dépasse ce taux. C'est la loi de l'Ontario («Unconscionable Transactions Relief Act») qui permet d'avoir recours au droit civil. Mais il y a une grande différence entre l'usurier, celui qui reçoit l'argent à ces taux d'intérêt élevés, et celui qui doit rembourser.

**Le président:** Sénateur Flynn, êtes-vous de l'avis de ceux qui prétendent que, plus l'examen de la preuve est compliqué, plus on fournit d'arguments de défense à ceux qui violent la loi?

**Le sénateur Flynn:** Certainement, je suis d'accord.

**Le président:** Vous avez fait allusion au «parties» et à l'ancien article 69 du code. Au cours de mes premières années de pratique, j'ai eu diverses expériences à ce sujet. Les complexités de la loi offrent des arguments inouïs à l'avocat de la défense. Un langage franc, direct et simple rend la défense beaucoup plus difficile.

**M. Ewaschuck:** Je suis d'accord, et c'est pourquoi nous avons utilisé ce que nous croyions être un langage franc et simple. Là où il existe de prétendus problèmes, les autres articles entrent en jeu et une accusation pourrait être portée en invoquant ces dispositions.

**Le sénateur Connolly:** Vous trouvez donc, si je comprends bien, que l'article 21 du code condamnerait directement ou indirectement les personnes qui, selon Monsieur Panet, seraient directement accusées en vertu de cet article?

**M. Ewaschuck:** Oui, de même s'il s'agit d'accusation de conspiration, le cas échéant.

**Le sénateur Buckwold:** Y a-t-il eu de nombreuses décisions des tribunaux civils déterminant ce qu'est un taux d'intérêt déraisonnable?

**M. Ewaschuck:** Fondamentalement, cela dépend des circonstances. Selon le code criminel, il faut être précis, on ne peut faire preuve de souplesse. A un moment donné, nous nous sommes amusés avec ce concept de sept fois le taux préférentiel, mais celui-ci pouvait varier d'un jour à l'autre ou du moins d'un jeudi à l'autre, suivant celui prescrit par la Banque du Canada. Nous nous sommes rendus compte qu'il fallait fixer un taux à des fins de calcul et, l'on connaîtrait ainsi le taux d'intérêt criminel et on saurait s'il y a infraction à la loi.

Par contre, du point de vue civil, une transaction déraisonnable dépend des circonstances particulières; du pouvoir de négociation d'une personne; de qui sont ces personnes; de la situation du marché; et de l'endroit. Il pourrait être fixé à 30 pour cent dans certains cas, et à plus de 50 pour cent, dans d'autres. Il pourrait varier d'un cas à l'autre, d'une circonstance à l'autre. Il peut même être laissé à la discrétion du juge. Il n'y a rien de certain dans ce domaine.

[Text]

**Mr. Panet:** The Unconscionable Transactions Relief Act in Ontario is a very simple piece of legislation and basically says that the court has the power to set aside any transaction which, in all the circumstances, is considered to be—I believe the words are—“in all the circumstances unfair and unconscionable.” It simply leaves the court to determine what is, in the circumstances, unfair and unconscionable.

**Senator Walker:** No guidelines other than that?

**Mr. Panet:** No.

**Senator Flynn:** It does not say, “set aside;” it says, “correct,” if I am not mistaken. You adjust the rate to the special circumstances of the case.

**Mr. Panet:** In Ontario the court may have the power to vary the terms, but it definitely has the power to set aside the entire transaction.

**Senator Barrow:** Do they have similar acts in other provinces?

**Mr. Panet:** We looked at every province during our research on the Borrowers' Protection Act, and every province does have unconscionable transaction legislation.

**Senator Connolly:** There must be some sort of general standard that is applied or is to be found in these decisions. Is there any standard kind of rate beyond which the courts start to think of the transaction being unconscionable?

**Mr. Panet:** No. From the cases I have seen—and I think I have read all of the cases that have been decided—the direction of the legislation at the provincial level is to the terms of the contract, one of which may be interest. The court tends to look at all the terms of the contract. To my knowledge there has not emerged any standard with respect to interest. If this legislation passes, it will be used in the civil courts as, perhaps, a benchmark and it will certainly be used in arguments. In excess of 60 per cent is the criminal rate, and something less is unconscionable.

**Senator Roblin:** I may have missed the argument as to why the 60-per-cent level was decided upon as the rate of interest. I should like to go back to that, if you will allow me. I am attracted by the definition of “interest.” One of the problems in the Unconscionable Transactions Relief Act that the provinces legislated was determining what amount would be considered to be interest, so that one could not avoid the act by calling something “interest” and something else by another name, but the total charge would be very high.

I notice this definition of interest says what should be included as interest, and then it excludes some things. One of the things it excludes is the required deposit balance. Is that similar to the compensating balance that some banks, certainly in the United States, ask for when setting interest rates on loans? Is that what that means?

**Mr. Ewaschuck:** It is defined on page 5, the next page.

**The Chairman:** Is that the “required deposit balance?”

**Mr. Ewaschuck:** Yes.

[Traduction]

**M. Panet:** La Loi de l'Ontario (“Unconscionable Transactions Relief Act”) est très simple et dit, essentiellement, que le tribunal a le pouvoir de rejeter toute transaction qui, selon toutes les circonstances, est considérée être—je crois que le libellé est—«selon toutes les circonstances, injuste et déraisonnable.» Il reste au tribunal à déterminer ce qui, dans les circonstances, est injuste et déraisonnable.

**Le sénateur Walker:** Aucune autre ligne directrice?

**M. Panet:** Non.

**Le sénateur Flynn:** La Loi ne dit pas «rejeter», elle dit «corriger», à moins que je fasse erreur. Il s'agit d'adapter le taux aux circonstances spéciales de l'affaire.

**M. Panet:** En Ontario, le tribunal a peut-être le pouvoir de changer les conditions, mais il a définitivement celui de rejeter la transaction au complet.

**Le sénateur Barrow:** Existe-t-il des lois semblables dans les autres provinces?

**M. Panet:** Au cours de notre recherche sur la Loi sur la protection des emprunteurs, nous avons examiné les lois de chacune des provinces et avons découvert que celles-ci ont toutes une loi portant sur les transactions déraisonnables.

**Le sénateur Connolly:** Il doit y avoir certaines normes générales qui s'appliquent, ou que l'on peut trouver dans les jugements qui ont été rendus. Y a-t-il un certain taux fixé, au-delà duquel les tribunaux peuvent déterminer s'il s'agit d'une transaction déraisonnable?

**M. Panet:** Selon les jugements que j'ai vus—et je crois avoir lu tous ceux qui ont été rendus—la loi au niveau provincial porte sur les clauses du contrat, dont l'une se rapporte à l'intérêt. Les tribunaux ont tendance à examiner toutes les clauses du contrat. A ma connaissance, aucun taux uniforme ne ressort de ces jugements. Si ce projet de loi est adopté, les tribunaux civils s'en serviront probablement comme point de repère et l'invoqueront dans leurs arguments. Un taux dépassant 60 pour cent est un taux d'intérêt criminel, et un taux légèrement plus bas est considéré déraisonnable.

**Le sénateur Roblin:** Je n'ai pas saisi pourquoi on a décidé d'établir à 60% le taux d'intérêt criminel. J'aimerais y revenir, si vous me le permettez. Je suis intéressé à la définition «intérêt». Un des problèmes de la loi «Unconscionable Transactions Relief Act», vient du fait que les provinces ont à déterminer le montant d'intérêt, de façon à ce que personne ne puisse éviter de se soumettre à la loi en utilisant le terme «intérêt» ou un autre, mais de toute façon l'accusation serait très grave.

J'ai observé que la définition prescrit ce qui doit être inclus comme intérêt, puis exclut certaines choses, dont l'une est le dépôt de garantie. Est-ce là une somme semblable au dépôt de compensation que certaines banques, aux États-Unis en tout cas, exigent lorsqu'elles fixent le taux d'intérêt sur les prêts? Est-ce cela qu'il faut entendre?

**M. Ewaschuck:** C'est défini à la page 4.

**Le président:** Est-ce là le dépôt de garantie?

**M. Ewaschuck:** Oui.



[Text]

**The Chairman:** That is another name for it.

**Senator Roblin:** That is what I am talking about. It strikes me that if you exclude the valuable compensating balance in the definition of "interest," that is a pretty funny definition of "interest." I think it certainly should be included in the definition because it is there to increase the real yield to the lender on any sum that he advances. I do not understand this.

**Mr. Ewaschuk:** They cancel each other out, because it is also not included in the definition of "credit advanced", if you go back to that definition. This is certainly out of my field, but in dealing with the financial institutions this was the arrangement struck, that it is only fair that they have their first month's rent, or whatever they want to call it. Also we said, "We are not going to say that you can give the money and then take it back and it will count as actual credit advanced," so it is not counted as interest, but it is also not counted as credit advanced.

**Senator Roblin:** I remain unconvinced, because in my mind there is a big difference between the credit advanced that you mention and the required deposit balance if it does not in fact cover compensating balances.

**Mr. Ewaschuk:** Mr. Wong is perhaps in a better position commercially to speak to that than I. I guess I just go back to the point that when you compute your interest in relation to the actual money advanced the deposit balance is not computed in either. In that sense it seems that at least everybody thought it was fair, that it would form some type of security for the lending institution. They certainly could not consider that it was money advanced. Neither, on the other hand, should it be included in the definition of interest as a charge.

**Senator Roblin:** It seems to me that if it is intended to be the same thing it ought to have the same name.

**Senator Connolly:** Perhaps I could put in this little note here regarding page 5, line 25. The letter "d" was eliminated from the word "advance" in the first edition, but it has been corrected in the late edition.

**Senator Godfrey:** That establishes that you have certainly read this very carefully. Mr. Ewaschuk, you originally said the banks objected because they would on occasion charge more than 45 per cent if you included insurance charges on a car. That sounds reasonable, until I look at the section and see that insurance charges are excluded. If they are excluded, should we go back to 45 per cent? The argument the banks seem to advance is that it should go up to 60 per cent, the way you expressed it.

**Mr. Ewaschuk:** I would not want to start quarrelling, because in fact I am here as a lawyer to try to explain the legalities. The policy now belongs to the Department of Consumer and Corporate Affairs. This is a bill sponsored by them. At one time this provision belonged to the Department of Justice in an act to amend the Criminal Code, but it was taken away, so I am not in a position to say anything on behalf of the Department of Consumer and Corporate Affairs.

[Traduction]

**Le président:** On utilise une autre expression.

**Le sénateur Roblin:** C'est ce dont je parle. Si vous excluez le dépôt de garantie dans la définition du terme «intérêt», il s'agit à mon avis d'une définition plutôt bizarre de «l'intérêt». Je suis d'avis qu'il devrait certainement être inclus dans la définition, parce que cette somme augmente le montant réel de la somme prêtée. Je ne comprends pas cela.

**M. Ewaschuk:** Ils s'annulent l'un l'autre, étant donné qu'il n'est pas non plus inclus dans la définition de «capital prêté». Ce n'est certainement pas de mon domaine, mais lorsqu'on traite avec des institutions financières, il n'est que juste qu'elles retirent l'argent le premier mois. Nous avons aussi dit que «nous n'acceptons pas que vous donniez l'argent et que vous le repreniez par la suite et que ce soit considéré comme du capital prêté», donc ce n'est pas calculé comme intérêt, mais non plus comme capital prêté.

**Le sénateur Roblin:** Je ne suis pas encore convaincu, parce qu'il existe, à mon avis, une grande différence entre le capital prêté dont vous avez parlé et le dépôt de garantie, si celui-ci ne comprend pas en fait le dépôt de compensation.

**M. Ewaschuk:** M. Wong est peut-être mieux placé que moi, sur le plan commercial, pour vous en parler. Je reviens donc au point où l'on calcule le montant d'intérêt en fonction du montant réel d'argent prêté et le dépôt de garantie n'est pas compris ni dans l'un ni dans l'autre. En ce sens, il semble qu'au moins nous sommes tous d'avis qu'il est juste qu'il existe une certaine sécurité pour les institutions de prêts. Cela ne peut certainement pas être considéré comme de l'argent prêté. On ne peut pas non plus l'inclure comme frais dans la définition de l'intérêt.

**Le sénateur Roblin:** A mon avis, s'il s'agit de la même chose, on devrait utiliser le même terme.

**Le sénateur Connolly:** Je pourrais peut-être faire une petite observation ici au sujet d'une faute d'orthographe dans la version anglaise à la page 5, ligne 25 de la première édition qui a été corrigée par la suite.

**Le sénateur Godfrey:** Cela signifie que vous en avez certainement fait une lecture très attentive. Monsieur Ewaschuk, vous avez d'abord observé que les banques s'y opposeraient parce que, dans certaines circonstances, le taux serait plus élevé que 45 p. 100 si l'on y inclut les frais d'assurance d'une voiture. Cela semble raisonnable, sans avoir lu l'article stipulant que les frais d'assurance sont exclus. S'ils en sont exclus, devrions-nous nous en tenir à 45 p. 100? Selon l'argument avancé par les banques il pourrait aller jusqu'à 60 p. 100, comme vous l'avez dit.

**M. Ewaschuk:** Je ne voudrais pas semer la discorde, car en fait, je témoigne en ma qualité d'avocat afin d'expliquer les points juridiques. C'est maintenant le ministère de la Consommation et des Corporations qui est compétent. C'est ce ministère qui parraine le projet de loi. A un moment donné, cette disposition était du ressort du ministère de la Justice et figurait dans une loi modifiant le Code criminel; cette disposition ayant été enlevée, je ne suis donc pas en mesure de parler au nom du ministère de la Consommation et des Corporations.



[Text]

**Senator Godfrey:** Could you bring somebody from the banks to explain how they get over 45 per cent if you don't include insurance charges?

**Mr. Ewaschuck:** Mr. Wong is certainly in a much better position to explain that than I.

**Senator Flynn:** That is interesting, that it is not the policy of the Department of Justice.

**Mr. Ewaschuck:** I found that interesting as well; let me tell you that.

**Mr. Panet:** Senator Godfrey, it may be of some assistance that in the definition of "interest"—and I have some comment on that—the previous bill, the Borrowers and Depositors Protection Act, ran into serious criticism before this committee because of the attempt to broaden the meaning of the word "interest". In the report of this committee the conclusion was that the word "interest" was defined so broadly as to bring into question the constitutionality of the act itself. I think an attempt is being made here to define "interest" perhaps in a manner which is closer to the traditional concept of interest. However, I would point out that this is legislation under the criminal power, so you are not constrained by the traditional concept of interest. That was the problem under the previous legislation. Here Parliament can define "interest" to be whatever it wishes. If it decides to include an insurance charge in interest, as a criminal offence, then in my view, it is within its power.

**Senator Godfrey:** I think it is ridiculous to include insurance. That is why I thought it must be a broad definition of "interest" that would include insurance when we get to the banks' objections. Now that has been taken care of, and I want to find out how my favourite bank can charge more than 45 per cent interest to justify that.

**Mr. Ewaschuck:** This is a somewhat narrower definition of the word "interest".

**Senator Godfrey:** Right. They got the thing raised from 45 per cent to 60 per cent because of the broad definition of "interest". Now we have brought the interest back, shouldn't we remain at 60 per cent? There is a danger that people will start using 60 per cent instead of 45 per cent.

**Senator Flynn:** I thought it was rather a sweeping statement when he said that Parliament could define "interest" in whatever way it wants.

**Mr. Ewaschuck:** With respect to legislation under the criminal power.

**Senator Flynn:** Of course, but there are limits to defining "interest" as anything but interest.

**Senator Godfrey:** Have we got somebody from the department to tell us about the 60 per cent? We might as well deal with it all at one time.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Pourriez-vous demander à un représentant des banques de nous expliquer comment ils en sont arrivés à un montant supérieur à 45 p. 100 si les frais d'assurance ne sont pas inclus?

**M. Ewaschuck:** M. Wong est certainement plus en mesure d'apporter une explication.

**Le sénateur Flynn:** C'est intéressant. Cette question ne relève pas de la compétence du ministère de la Justice.

**M. Ewaschuck:** Permettez-moi de vous dire que je trouve cette question intéressante également.

**M. Panet:** Sénateur Godfrey, il vous sera peut-être utile de savoir que ce comité a critiqué considérablement le projet de loi précédent, la Loi sur la protection des emprunteurs et des déposants pour ce qui est de la définition du terme «intérêt», et j'ai des commentaires à formuler concernant cette question; la raison invoquée était que l'on tentait d'étendre la portée du terme «intérêt». Dans son rapport, le Comité concluait que le fait d'avoir une définition aussi étendue du terme «intérêt» permettait de mettre en doute la constitutionnalité de la loi elle-même. Selon moi, le projet de loi actuel tente de donner une définition plus conforme au sens habituel du terme. Cependant, je signalerais que c'est un projet de loi relevant du droit criminel et que, par conséquent les restrictions découlant du sens habituel du terme ne s'appliquent pas. C'était là le problème relativement au projet de loi précédent. Quant au projet de loi actuel, le Parlement peut définir le terme «intérêt» comme il le souhaite. Je suis d'avis que le Parlement a le pouvoir de stipuler que les frais d'assurance constituent un intérêt et une infraction criminelle.

**Le sénateur Godfrey:** Selon moi, il est ridicule d'inclure les frais d'assurance. C'est pourquoi, lorsque nous avons examiné les objections des banques, j'ai cru qu'il fallait inclure, dans la définition du terme intérêt, les frais d'assurance. Maintenant que nous avons tenu compte des objections des banques, je veux savoir comment ma banque peut imposer un intérêt de plus de 45 p. 100 pour justifier les frais d'assurance.

**M. Ewaschuck:** Cette définition a un sens plus restreint.

**Le sénateur Godfrey:** C'est exact. On a fait passer le pourcentage de 45 à 60 en raison du sens large de la définition du terme «intérêt». Puisque l'on tient compte maintenant de l'intérêt ne devrions-nous pas conserver le pourcentage de 60 p. 100? Le risque existe que des personnes utiliseront 60 p. 100 au lieu de 45 p. 100.

**Le sénateur Flynn:** Je pensais qu'il avait fait une déclaration par trop absolue lorsqu'il a dit que le Parlement pourrait définir le terme «intérêt» comme bon lui semble.

**M. Ewaschuck:** Relativement à la loi en vertu du droit criminel.

**Le sénateur Flynn:** Naturellement, mais on ne peut quand même pas inclure dans la définition du terme «intérêt» n'importe quoi sauf les intérêts.

**Le sénateur Godfrey:** Un représentant du ministère pourrait-il nous donner des explications concernant ce 60 p. 100?

[Text]

**Mr. Paul-Émile Wong, Consumer Research Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs:** There were a number of reasons why the figure 60 per cent was selected. The first was the problem which arises in the case of small transactions where there is a fixed service charge which is simply sufficient to recoup the extra cost of handling a transaction, and which can have the effect of increasing the interest rate dramatically.

Secondly, we had received a representation from the Canadian Bankers' Association pointing to some of the problems that were inherent in an earlier draft of this bill, namely Bill C-21, later Bill C-51, which received first reading in the House of Commons last year. Under certain commercial arrangements a bank will stipulate for a fixed interest rate, and also for a share of the profits. That is a device that is commonly employed where venture or risk capital is involved. Under those circumstances 60 per cent, while it would be exorbitant as a stipulated interest rate, would not be out of the ball park when you are dealing with both interest and a share of the profits for a venture that initially seemed to be quite speculative or hazardous.

Thirdly, the most important reason is that 60 per cent clears the floor at which organized crime operators who bankroll street lenders lend to street lenders. Street lenders typically lend at rates of 100, 200 or more per cent, but the proceeds of organized crime are laundered and lent to street lenders at 70 per cent to 75 per cent. There were two factors to consider, namely, on the one hand to have a rate that did not go anywhere near the rate at which organized crime operators lend to street lenders, and secondly a rate that was high enough to avoid impinging upon established commercial practice in the case of venture capital, or small transactions where a fixed service charge would increase the rate of interest out of all proportion to what it seemed to be on first impression. For example, you will notice that we try to accommodate the fear expressed by the chartered banks in the case of some small transactions by exempting overdraft charges, but clearly this does not capture everything.

**Senator Flynn:** Those are the figures today. We would not have used them three years ago, or ten years ago.

**Mr. Wong:** That is true.

**Senator Buckwold:** Why did you not differentiate by the size of the loan? You could go to 60 per cent if the loan was under \$100. I think what is worrying us is that by putting 60 per cent in the legislation you legitimize that as a rate, which is as far as I am concerned is useless.

**Mr. Wong:** There are two reasons for that. That is the approach that is taken, for example, under the proposed regulations to the new Bank Act. Interest amounting to \$10 or

[Traduction]

Nous pourrions tout aussi bien traiter de cette question en même temps.

**M. Paul-Émile Wong, Direction de la Recherche en Consommation, Ministère de la Consommation et des Corporations:** Nombreuses sont les raisons pour lesquelles ce chiffre de 60% a été retenu. Premièrement, il y avait le problème suivant: dans le cas des petites transactions, des frais d'administration fixes permettent tout simplement de récupérer les frais supplémentaires d'une transaction et peuvent faire augmenter le taux d'intérêt considérablement.

Deuxièmement, l'Association des banquiers canadiens nous a présenté un mémoire qui décrivait certains des problèmes inhérents à la version précédente de ce projet de loi, soit le bill C-21, qui est devenu par la suite le bill C-51; ce dernier projet de loi a reçu la première lecture à la Chambre des communes l'année dernière. Dans certaines ententes commerciales, une banque établira un taux d'intérêt fixe et la part des bénéfices. Ce mécanisme est employé très souvent lorsqu'il est question de capital de risque. En pareilles circonstances, même si un taux d'intérêt fixé à 60 p. 100 pourrait être exorbitant, il n'en demeure pas moins que c'est une mesure pertinente lorsqu'il s'agit des intérêts et d'une part des bénéfices dans le cas d'un capital de risque, qui, initialement, semble être un investissement spéculatif ou hasardeux.

Troisièmement, la raison la plus importante est que ce taux de 60 p. 100 avoisine le taux minimum auquel les dirigeants du crime organisé, qui financent les usuriers, prêtent à ces derniers. Les usuriers prêtent habituellement à des taux de 100 p. 100, 200 p. 100 ou plus; cependant les profits du crime organisé sont utilisés pour prêter de l'argent aux usuriers à des taux de 70 ou 75 p. 100. Il fallait tenir compte de deux facteurs: premièrement, il fallait fixer un taux qui n'avoisinait nullement le taux auquel les dirigeants du crime organisé prêtent aux usuriers; deuxièmement, il fallait fixer un taux suffisamment élevé pour éviter que l'on empiète sur la pratique établie dans le domaine commercial lorsqu'il s'agit de capital de risque ou encore de petites transactions; dans ces cas-là, des frais d'administration fixes entraîneraient un taux d'intérêt ne correspondant nullement à ce qu'il semblait être a priori. Par exemple, vous remarquerez que nous essayons d'apaiser les craintes manifestées par les banques à charte en enlevant les frais pour découvert dans le cas de certaines petites transactions. Cependant, on ne tient manifestement pas compte de tout.

**Le sénateur Flynn:** Ce sont actuellement les chiffres. Nous ne les aurions pas utilisés il y a trois ans ou il y a dix ans.

**M. Wong:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Pourquoi n'avez-vous pas établi des différences selon le montant du prêt? Vous pourriez demander 60 p. 100 si le prêt était inférieur à \$100. A mon avis nous nous inquiétons, du fait que, vous légalisez ce taux de 60 p. 100 en l'inscrivant dans le projet de loi, ce qui est, d'après moi, inutile.

**M. Wong:** Il y a deux raisons. C'est la solution retenue notamment dans les projets de règlements de la nouvelle loi sur les banques. Les intérêts de \$10 ou moins seraient exclus du



[Text]

less is proposed to be excluded from the cost of borrowing. That is an approach that is adopted in some jurisdictions too. In terms of the size of the transaction, there is a fear based on the American experience, experience in some American states with usury laws, that people simply try to circumvent a statute which provides that transactions involving principal of less than \$100 are exempt by simply making a series of transaction.

**Senator Buckwold:** I wasn't saying that it would be exempt. You might have 60 per cent on \$100 but only 40 per cent on over \$500, because the fixed fees as a percentage become much lower as the amount goes up. As I said earlier, I think what bothers us is the legitimatization of the 60 per cent, which is a very high interest rate.

**Mr. Wong:** Graduated ceilings are now found in the Small Loans Act itself.

**Senator Buckwold:** Then why wouldn't you do it in this bill?

**Mr. Wong:** The rationale for graduated ceilings is that they permit the lender to recoup the sizeable front-end cost involved in smaller transactions. In this case it was decided to take a fixed sum rather than graduated ceilings, for the sake of simplicity. It was not our purpose to suggest that Parliament in offering this legislation would be condoning interest rates that approach but do not exceed 60 per cent. It was simply to provide the threshold at which interest rates become clearly and unequivocally unlawful. Below that threshold the provincial unconscionable transactions legislation would apply.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, along with some other senators I am having some problems with this 60 per cent. I would appreciate the help of the witness in trying to decide how we should approach this problem. It is said it is needed in order to legitimize a service charge. Well, it occurs to me that that must only be true in the case of very small amounts of money indeed that the service charge is going to be such an important factor that it is added to interest. If it is 60 per cent in the case of venture capital, then if we are dealing with small loans up to but not over \$1,500, I do not see how that applies.

**Mr. Wong:** This is an amendment to the Criminal Code. There is no ceiling on the amount of capital involved.

**Senator Roblin:** Just the same, I do not think that is a good reason for legitimizing it. And in effect psychologically that is what we are doing with the 60 per cent rate. If the street lenders have to pay more than 60 per cent to stay in business, that does not appeal to me as a good reason why we should make that the criminal floor either. I can see the problem you have placed before us, but I do not think we have the right answer. I think we need another answer. Because this flat figure of 60 per cent, no matter how you slice it, is going to become a standard for somebody, and that is something that I do not think that Parliament would want to put its hands to.

**Senator Connolly:** What would you say, for example, if the rate specified were 20 per cent?

[Traduction]

coût de l'emprunt. Cette solution est également adoptée dans certains pays. En ce qui concerne le montant de la transaction, l'expérience dans certains États américains relativement aux lois sur les prêts usuraires nous fait craindre que certains essaieraient tout simplement de se soustraire à l'atteinte de la loi stipulant que les transactions, dont le capital est inférieur à \$100, ne sont pas assujetties à la loi. La méthode pour se soustraire à cette loi serait d'effectuer une série de transactions.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne disais pas que cet intérêt ne serait pas assujéti à la Loi. Vous pourriez avoir 60 p. 100 sur un prêt de \$100, mais uniquement 40 p. 100 sur un prêt de plus de \$500, parce que le pourcentage fixé diminuerait au fur et à mesure que le montant augmenterait. Comme je l'ai dit auparavant, ce qui nous inquiète, c'est la légalisation de ce 60 p. 100, qui constitue un taux d'intérêt élevé.

**M. Wong:** Des taux maximums proportionnels sont maintenant prévus dans la Loi sur les petits prêts.

**Le sénateur Buckwold:** Pourquoi ne prendrions-nous pas la même mesure dans ce projet de loi?

**M. Wong:** La raison de ces taux maximums proportionnels est qu'ils permettent au prêteur de récupérer le coût de base dans le cas des petites transactions. Dans ce cas on a décidé pour plus de simplicité, d'avoir recours à un montant fixe plutôt qu'à des plafonds progressifs. Nous n'avons pas suggéré que le projet de loi du Parlement faisait preuve d'indulgence à l'endroit des taux d'intérêt approchant mais ne dépassant pas 60 p. 100. La mesure vise simplement à préciser à quel point les taux d'intérêt deviennent évidemment et clairement illégaux. Sous ce seuil, les législations provinciale en matière de transactions abusives s'appliqueraient.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, la question du taux de 60 p. 100 pose certains problèmes à certains sénateurs et à moi-même. J'aimerais que le témoin nous éclaire à ce sujet. On affirme que ce taux est nécessaire pour légitimiser les frais de service. À mon avis, cela ne devrait être le cas que pour de très petits prêts, lorsque le montant des frais de service constitue un facteur si important qu'il doit être ajouté au taux d'intérêt. Si le taux est de 60 p. 100 dans le cas des capitaux spéculatifs, je ne vois pas comment ce taux pourrait s'appliquer dans le cas de petits prêts ne dépassant pas \$1500.

**M. Wong:** Il s'agit d'un amendement au code criminel. Il n'y a aucun plafond imposé au montant en cause.

**Le sénateur Roblin:** Tout de même, je ne crois pas que ce soit une bonne raison pour légaliser un tel taux. Or, psychologiquement, c'est ce que nous sommes en train de faire. Si les usuriers doivent payer plus de 60% d'intérêt pour demeurer en affaire, cela ne me semble pas une bonne raison pour fixer à 60% taux d'intérêt criminel. Je saisis bien le problème que vous nous soumettez, mais je ne crois pas que nous ayons trouvé la bonne solution. À mon avis il nous faut une autre solution car ce taux uniforme de 60%, de quelque façon qu'on le partage, peut prendre figure de norme pour certains et je ne crois pas que ce soit là l'intention du Parlement.

**Le sénateur Connolly:** Que diriez-vous, par exemple, d'un taux de 20%?



*[Text]*

**Senator Smith:** I just want to ask, Mr. Chairman, if our expert who has read all the unconscionable transaction acts throughout the provinces can tell us whether any of them specifies a rate of interest beyond which it becomes unconscionable, or whether interest is only one factor that may vary.

**Mr. Panet:** The provinces have had to exercise some care in their legislation so as not to legislate with respect to interest. They legislate, of course, with respect to all the terms of a contract, it being implicit that interest is one element in a contract.

**Senator Smith:** I thought that would be the answer, but does not that inevitably mean that anybody who is charged under this 60 per cent rule, if it were to become law, would inevitably say in his defence, "Well, the Parliament of Canada says it is not wrong if I stay below 60 per cent. So how can you say if I stay below that and interest is one of the circumstances I should take into account that I have committed an offence? That might turn out to be a very successful argument, I should think.

**Mr. Panet:** I would expect, senator, that that would certainly be a factor that a court would consider—that Parliament in legislating under the criminal power had stated that an interest rate in excess of 60 per cent was a criminal offence. It would follow that anything less was not a criminal offence. And I would expect that that would be a bench mark against which the terms of a contract would be measured in determining its status under the unconscionable transactions act of a province.

**Mr. Ewaschuk:** I think there is a counter argument to some extent. If you look at criminal fraud as opposed to civil fraud, certainly before you can criminalize somebody the law is much more demanding as to the type of conduct than is involved in civil fraud. So I think the argument for the other side is to say that just because Parliament has said this is a criminal matter, and something under the Criminal Code, it does not necessarily mean that 59, 58, 57 or even 49 per cent is civilly legitimized for the purposes of civil contracts.

**Senator Smith:** I recognize that but you have to remember that the difference between criminal fraud and civil fraud is one that has been recognized by the courts from time immemorial. That concept is thoroughly ingrained in the law. But here we are introducing a new concept so far as the courts go and where you have something which is not going to have the benefit of longstanding acceptance. Defence counsel, and I do not want to say anything derogatory about them because I have been one myself for quite a while, would latch on to that as one of the prime factors in their defence. And I would hug it to my chest with both arms.

**Mr. Ewaschuk:** In a civil suit?

**Senator Smith:** Yes. It is one way of ensuring another defence to a charge under the Unconscionable Transactions Act.

**The Chairman:** Mr. Ewaschuk, did I understand you to say that a criminal rate was necessary in order that an enactment making this offence criminal might be enforceable?

*[Traduction]*

**Le sénateur Smith:** J'aimerais savoir si notre expert, qui a lu toutes les lois provinciales sur les transactions abusives peut nous dire si l'une de ces lois établit un taux d'intérêt au-delà duquel une transaction devient abusive ou si l'intérêt ne constitue qu'un facteur variable.

**M. Panet:** Les provinces ont dû faire preuve de prudence afin de ne pas légiférer en matière d'intérêt. Bien sûr, les provinces légifèrent pour ce qui est des conditions régissant un contrat, mais en prenant pour acquis que l'intérêt constitue l'un des éléments du contrat.

**Le sénateur Smith:** Je m'attendais à cette réponse; dans ce cas, ne s'ensuit-il pas inévitablement que toute personne accusée conformément à la règle du taux de 60%, si jamais elle a force de loi, pourrait prétendre que le Parlement du Canada est d'avis qu'un taux d'intérêt ne dépassant pas 60 p. 100 n'est pas illégal? Ains, comment pourrait-on prétendre, si une personne n'enfreint pas cette règle et que l'intérêt constitue l'un des objets de la cause, qu'elle a commis une infraction? Un tel argument pourrait certainement être efficace.

**M. Panet:** Je crois, sénateur, qu'un tribunal tiendrait certainement compte du fait que le Parlement, en légiférant en matière criminelle, aurait établi qu'un taux d'intérêt de plus de 60% constitue une infraction. Il s'ensuivrait qu'un taux d'intérêt inférieur à 60% ne serait pas illégal. A mon avis, on jugerait certainement les clauses d'un contrat à la lumière de cette règle afin de déterminer s'il est ou non conforme à la loi d'une province sur les transactions abusives.

**M. Ewaschuk:** Il existe, dans une certaine mesure, un contre-argument. Dans le cas d'une fraude criminelle, par opposition à la fraude civile, la loi est beaucoup plus exigeante quant aux conditions d'incrimination. Aussi, la partie adverse pourrait arguer que le Parlement ayant inclus cette question dans le code criminel, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'un taux de 59, 58, 57 p. 100 ou même 49 p. 100 est légitime aux termes du droit civil.

**Le sénateur Smith:** Je l'admets, mais vous n'ignorez pas que la différence entre la fraude criminelle et la fraude civile a de tous temps été admise par les tribunaux; il s'agit d'une règle de droit bien amarée. Dans le cas présent, nous proposons un concept nouveau pour les tribunaux, une notion qui n'a d'ailleurs pas l'avantage de l'ancienneté. Un avocat de la défense (et je ne voudrais pas dire quoi que ce soit de préjudiciable à leur endroit, ayant moi-même longtemps pratiqué leur profession) s'inspirerait de cette notion comme l'un de ses principaux moyens de défense. Et je l'en féliciterais.

**M. Ewaschuk:** Dans une cause civile?

**Le sénateur Smith:** Oui. Il s'agit d'un autre moyen de défense contre une accusation portée en vertu d'une loi sur les transactions abusives.

**Le président:** M. Ewaschuk, dois-je comprendre que vous affirmez qu'il doit y avoir un taux criminel pour qu'une loi faisant d'un tel taux une infraction puisse être appliqué?

[Text]

**Mr. Ewaschuck:** Yes. Part of this, of course, involves small loans. And it turned out that the Small Loans Act is totally unmanageable, or so I am told, from a regulatory point of view. There is no reason now for keeping it. Financial institutions cannot exist under the cut-off, which is too low. So that in relation to street lenders and such we are told by provincial attorneys general and police that they cannot control these people and people do not go to civil courts to set this aside. And so you have organized crime involved, and you have strong-arm tactics, and the only way we can try to control this is through the provision in the Criminal Code.

**The Chairman:** My question had to do with the fact that you need a fixed criminal rate in order to be able to enforce the criminal law.

**Mr. Ewaschuck:** I think so. I think it is unfair to anybody to go in and have a sort of a "reasonable standard" if that is what you want to characterize in unconscionable transactions or relief acts, or a "fair" or "equitable" standard. I think in criminal law you must be precise and it is only fair to a potential accused or even to the police and the courts and enforcement officers. But is it fair to force a judge to sit there and say, "Is it fair? Is 70 per cent fair in this transaction and 40 per cent in another transaction?" To let a judge and jury go through that kind of deliberation would not in my view enhance the reputation of the criminal law.

**The Chairman:** The judge and jury go through even more serious situations where they have to make decisions.

**Mr. Ewaschuck:** You have elements of the offence which are there and which generally you can predict with some certainty.

**Senator Cook:** The offence has to be defined.

**Senator Connolly:** Would it mitigate this concern that has been expressed here about the standardizing of the 60 per cent and making that available as a defence in a civil action, if you reduce the 60 per cent to some lower percentage? Has that been considered? Is there any other feasible lower percentage?

I asked about 20 per cent. The answer seemed to be that it was much too low—perhaps because the prime rate is pretty close to that at times. So you have to go somewhere between the highest of the prime rates and something that is criminal. Is 60 per cent etched in granite?

**Mr. Ewaschuck:** No. The two that we quarrelled over, at least internally—I think you have then to go back to cabinet, and they make the decisions and not the officials—was 45 per cent—that seemed to be the lowest possible acceptable cut-off—and then 60 per cent, which was the one that the financial institutions were arguing for.

**Senator Godfrey:** I am impressed with the argument about venture capital, because that is a legitimate argument. Surely that is a question of drafting. That can be put in as an

[Traduction]

**M. Ewaschuck:** Oui. Bien entendu, la loi touche une partie des petits prêts. Or, à ce qu'on m'a dit, la Loi sur les petits prêts est toute à fait inapplicable d'un point de vue réglementaire. Il n'y a aucune raison de conserver cette loi. Les institutions financières ne peuvent pas survivre en dépit du taux limite actuel qui est trop bas. Dans le cas des usuriers et d'autres individus du genre, les procureurs généraux des provinces et la police nous ont informé qu'ils ne sont pas en mesure de les contrôler et les personnes en cause ne s'adressent pas aux tribunaux civils pour régler un différend. D'où l'existence du crime organisé et le recours aux tactiques des bras forts. La seule façon de contrôler cette situation est d'ajouter des dispositions pertinentes au code criminel.

**Le président:** Ma question cernait le fait que le code pénal doit établir un taux d'intérêt criminel fixe pour pouvoir être appliquée.

**M. Ewaschuck:** En effet. A mon avis, il est injuste pour quiconque qu'il n'y ait en quelque sorte, qu'une «norme raisonnable», si c'est bien cela que vous entendez dénoncer dans le cas des lois sur les transactions abusives ou lois de redressement, ou encore une norme «juste» ou «équitable». A mon avis, le code criminel doit être précis; ce n'est que justice à l'endroit d'un accusé éventuel ou même envers la police, les tribunaux et les personnes qui applique la loi. Est-il juste cependant de forcer un juge à se demander si un taux d'intérêt est équitable? Une transaction à un taux d'intérêt de 70 p. 100 peut-elle être justifiée et une autre à 40 p. 100 injustifiée? Une telle situation n'améliorerait certainement pas la réputation du code criminel.

**Le président:** Le juge et le jury ont à se prononcer dans des situations beaucoup plus graves.

**M. Ewaschuck:** Il existe certains éléments d'une infraction qu'on peut généralement prédire avec assez de précision.

**Le sénateur Cook:** L'infraction doit être définie.

**Le sénateur Connolly:** En réduisant le taux de 60p. 100, est-ce qu'on atténuerait l'inquiétude soulevée au sujet de la normalisation de ce taux et pourrait-on dès lors l'invoquer comme moyen de défense dans une action civile? A-t-on songé à cette possibilité? Des taux d'intérêts moins élevés pourraient-ils être considérés comme la norme?

Je parlais d'un taux de 20p. 100. On a semblé être d'avis qu'un tel taux est trop bas, peut-être parce que le taux préférentiel en est parfois très proche. Ainsi, il faut se maintenir entre le plus élevé des taux préférentiels et la limite criminelle. La limite de 60p. 100 est-elle immuable?

**M. Ewaschuck:** Non. Les deux limites au sujet desquelles nous nous disputons, du moins entre nous (dans ce cas il faut s'adresser au Cabinet qui prend les décisions et non pas aux fonctionnaires) étaient 40p. 100, apparemment, le plus bas taux acceptable et 60p. 100 que les institutions financières revendiquaient.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai été impressionné par l'argument relatif aux capitaux spéculatifs; il s'agit en effet d'un argument légitime. En fait, cela tient certainement au libellé. Les capi-



[Text]

exception and not included in the amount of interest if you had a legitimate agreement by which you get an equity interest which might turn out hopefully, and in a lot of cases you might get more than that.

**Mr. Ewaschuck:** I think the equity interest is not caught—

**Senator Godfrey:** No, but surely that is a question of drafting.

**Mr. Ewaschuck:** We dealt with that specifically. In fact, Senator Flynn threw that out at one time. He said "What about if I take some interest back, and then I take some shares as well?" We drafted that interest to make sure that the shares—if you want to call it, getting a partnership or equity in the company—would not be included in the so-called interest or charge. So we specifically excluded that. If you want to set up your business so that you get your interest at whatever it might be, a fairly high rate, you can take shares in the company as well, and that will not be computed or taken into calculation whatsoever.

**Senator Godfrey:** You could set it up—there are very few loan sharks who get into that type of thing.

**Mr. Ewaschuck:** That's right.

**The Chairman:** They do not operate in that field.

**Senator Godfrey:** I would like to make one other comment. I thought that Senator Flynn might have the answer by putting in "provide" instead of "receive." I have now changed my mind, because if you put in the word "provide" you catch the borrower as well as the lender.

**Senator Flynn:** Anyway, I think it could be simply solved. My next question is to the official from the Department of Consumer and Corporate Affairs. He said that the Small Loans Act had become unmanageable. Did I hear him correctly?

**Mr. Wong:** That was something that Mr. Ewaschuk said, but I agree with that.

**Senator Flynn:** Have you explored other avenues outside of the Criminal Code to cope with the changing situation—steering away from the Criminal Code? You are dealing with interest. It could be ordinary legislation.

Have you explored that?

**Mr. Wong:** The big problem with the Small Loans Act, of course, is that the interest rates are so low. As a result, over time you find that the portion of outstanding consumer credit that is now subject to the Small Loans Act has shrunk to less than one-half of one per cent.

**Senator Flynn:** You could have amended legislation providing for adjustment from time to time.

**Mr. Wong:** We could do that, but we would require the government to act periodically—

**Senator Flynn:** Certainly. It is much easier to do that than amend the Criminal Code.

[Traduction]

taux spéculatifs peuvent constituer une exception et n'être pas inclus dans le montant de l'intérêt s'il y a un accord légitime prévoyant une participation; dans bien des cas, il est possible d'obtenir davantage.

**M. Ewaschuck:** La question de la participation n'est pas comprise...

**Le sénateur Godfrey:** Non, mais il s'agit sûrement d'une question de libellé.

**M. Ewaschuck:** Nous avons abordé cet aspect de façon spécifique. En fait, le sénateur Flynn en avait parlé à un certain moment. Il avait voulu savoir ce qui se produisait lorsqu'on retirait des intérêts tout en détenant une participation? Nous avons inclus l'intérêt afin d'être sûre que les actions (en d'autres termes une participation dans l'entreprise) ne seraient pas incluses dans les intérêts ou frais. Aussi, nous avons spécifiquement exclu la participation. Si vous voulez établir votre propre entreprise de façon à retirer vos intérêts à quelque taux que ce soit, un taux relativement élevé, il est possible d'avoir une participation dans l'entreprise et cette participation ne sera prise en considération d'aucune façon.

**Le sénateur Godfrey:** Vous pourriez constituer votre entreprise... il y a très peu de requins de la finance dans ce type d'entreprise.

**M. Ewaschuck:** C'est exact.

**Le président:** Ils opèrent dans d'autres secteurs.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais ajouter qu'à mon avis le sénateur Flynn pourrait avoir la réponse à la question posée en remplaçant le terme «percevoir» par le terme «permettre». J'ai changé d'avis entre temps, en effet si vous utilisez ce dernier terme, vous visez l'emprunteur aussi bien que le prêteur.

**Le sénateur Flynn:** Je pense donc, de toute façon, qu'il n'y a pas grand problème. Ma question suivante s'adresse au fonctionnaire du ministère de la Consommation et des Corporations. D'après lui, la Loi sur les petits prêts est devenu inapplicable. Ai-je bien compris?

**M. Wong:** C'est ce qu'a dit M. Ewaschuk, et je suis d'accord avec lui.

**Le sénateur Flynn:** Avez-vous étudié d'autres moyens de faire face à l'évolution de la situation—en dehors du Code criminel? Il est question d'intérêt; le problème pourrait être réglé par une loi ordinaire.

Avez-vous pensé à cela?

**M. Wong:** Le grand problème, en ce qui concerne cette Loi sur les petits prêts bien sûr, c'est que les taux d'intérêt étant très bas, la proportion des prêts à la consommation non remboursés, bénéficiant des dispositions de ladite loi, s'est réduite jusqu'à ne plus représenter que moins de ½%.

**Le sénateur Flynn:** Vous auriez pu prévoir un dispositif d'ajustement périodique.

**M. Wong:** Effectivement, et il aurait fallu alors que le gouvernement intervienne régulièrement...

**Le sénateur Flynn:** Exactement. C'est pourtant plus facile que de modifier le Code criminel.



[Text]

**Mr. Wong:** It depends on whether or not you subscribe to the belief that direct regulation of interest rate ceilings is, in fact, an economic tool.

**Senator Flynn:** If it were not for the loan sharks, would you be happy with abrogating or repealing purely and simply the Small Loans Act?

**Mr. Wong:** Yes.

**Senator Flynn:** Therefore what you are proposing now with regard to 305.1 is not a solution to the problem of the Small Loans Act but to the problem of loan sharks.

**Mr. Wong:** It is a more effective means of coping with loan sharks.

**Senator Flynn:** In your mind there is no relation between the two.

**Mr. Wong:** There is some connection, senator, in that the Small Loans Act is not the principal device for coping with loan sharking, and it has proven to be ineffective in that regard, given the many criticisms that we have received from police forces in different parts of Canada.

**Senator Flynn:** I would take the advice of police forces with a grain of salt. When you see that you don't like it, you could charge them with anything you like. I have heard that before.

**Mr. Wong:** The great difficulty in controlling loan sharking is that (a) it is quite difficult to prove the use of extortion or violence, and (b) it is quite difficult to get victims who are prepared to testify; whereas a specified criminal interest rate is an objective standard that can be applied by the courts.

**Senator Flynn:** You want to legalize their operations if they stay at 60 per cent of the loan.

**Senator Godfrey:** No—make it non-criminal.

**Senator Connolly:** I know that loan sharking is a problem. Obviously, from what the officials are saying, it is a big problem. Could the witnesses give us an idea of the extent of the problem of loan sharking in Canada? You have talked about the police being interested in legislation to curb their activities. Are those activities rampant? Do they involve large sums? Do they adversely affect many people? Are there any statistics on this?

**Mr. Wong:** One problem with the activities of organized crime is that the volume of business is not reported by Statistics Canada. But it is a serious problem in our major metropolitan centres. Montreal, Vancouver and Toronto police departments complain about the matter. Secondly, there is a direct connection between loan sharking as an activity and drugs, prostitution and other forms of organized crime. That is the way organized crime invests the proceeds of certain other forms of criminal behaviour. Thirdly, the loan shark victims typically come from a working class background and often are connected with the service industry, such as bartenders, waiters or truck drivers, and quite often seasonally employed

[Traduction]

**M. Wong:** Tout dépend de ce que vous pensez de l'opportunité d'utiliser la réglementation directe des taux d'intérêt maximum, comme instrument de gestion économique.

**Le sénateur Flynn:** S'il n'y avait la question des escrocs seriez-vous disposés à ce que l'on supprime purement et simplement la Loi sur les petits prêts?

**M. Wong:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Ce qui me fait dire que ce que vous proposez en ce qui concerne le paragraphe 305.1 n'est pas une solution au problème de la Loi sur les petits prêts mais plutôt à celui des escrocs.

**M. Wong:** C'est un moyen plus efficace de nous occuper d'eux.

**Le sénateur Flynn:** Pour vous, les deux questions restent séparées.

**M. Wong:** D'une certaine manière il y a des rapports, sénateur, dans la mesure où la Loi sur les petits prêts n'est pas le meilleur moyen de régler la question des taux usuraires, et cette loi, en l'occurrence, s'est montrée inopérante, si l'on en croit les rapports de police dans tout le Canada.

**Le sénateur Flynn:** Si j'étais vous, je lirais ces rapports en me méfiant. En fait, dès que quelque chose vous semblerait suspect, vous pourriez toujours, c'est ce que je me suis déjà laissé dire, les poursuivre comme il vous plairait.

**M. Wong:** La grande difficulté en ce qui concerne le contrôle de l'escroquerie au prêt c'est que a) il est difficile en général de prouver qu'il y a eu extorsion ou violence et b) il est très difficile de trouver des victimes prêtes à témoigner; alors qu'un taux d'intérêt usuraire précis constitue une norme que les tribunaux peuvent facilement contrôler.

**Le sénateur Flynn:** Vous voulez rendre légale l'opération lorsqu'elle ne porte que sur 60 p. 100 du prêt.

**Le sénateur Godfrey:** Non—mais la décriminaliser.

**Le sénateur Connolly:** Je sais que les prêteurs escrocs sont un problème, de toute évidence, et d'après ce que disent les hauts-fonctionnaires, c'est un problème grave. Les témoins pourraient-ils nous donner quelques chiffres sur l'étendue du mal au Canada? Vous avez déjà mentionné que la police aimerait qu'une loi soit adoptée qui y mette un terme. S'agit-il d'un phénomène en plein essor? Les sommes engagées sont-elles importantes? Cela touche-t-il beaucoup de Canadiens? A-t-on des chiffres?

**M. Wong:** Le grand problème du crime organisé c'est que Statistique Canada ne fait aucune requête chiffrée à son sujet. Mais c'est un problème grave dans la plupart de nos grands centres. A Montréal, à Vancouver, à Toronto, les services de police s'en plaignent. Deuxièmement, l'escroquerie sur les prêts est en général reliée à d'autres secteurs du crime organisé concernant la drogue, la prostitution etc. De cette façon le crime organisé réinvestit les bénéfices d'un secteur à l'autre de ces activités. Troisièmement, les victimes-types, de façon générale issues des classes laborieuses, sont employées dans le secteur des services comme barmans, garçons de café, conducteurs de camion, ou employés saisonniers; il leur arrive de

[Text]

people, who are either short of cash on a short-term basis or are involved in gambling—and, of course, organized crime—

**The Chairman:** Mr. Wong, from what you have said, would the original amount of money which a loan shark might advance be within the range of application of the Small Loans Act? Would it be within the range of up to \$1,500, or are much larger amounts of money originally involved?

**Mr. Wong:** When you are dealing with gambling debts, it will exceed \$1,500. The amount of money advanced will often exceed \$1,500. If you are dealing with bartenders or waitresses who are simply borrowing money on a short-term basis, quite typically it is much less than that.

**The Chairman:** I am wondering whether we have not two problems and we are trying to solve them both: whether we haven't the problem of loan shark and also of small loans. Dismiss the small loans, and we say "It doesn't work now." The credit unions were against it because of adjustments that took place, and they were caught within the limits as to what they could charge, and their costs went up.

**Mr. Wong:** There is also a registration requirement.

**The Chairman:** But the registration requirement is so common in so many things that I do not see how that could be a major objection.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, witnesses come before us on various pieces of legislation who say "Our industry has a value of X dollars in the economy." Perhaps we would not describe this sort of thing as an industry, but is there a ballpark amount about the kind of money that Canadians are involved with in dealing with loan sharks or organized crime?

**Mr. Wong:** I would not hazard a guess. It would be purely speculative on my part.

**Senator Connolly:** Nobody knows.

**Senator Cook:** Under the law as it stands now, do the police or the authorities lack the tools to prosecute, or it is that they have prosecuted and are not successful?

**Mr. Wong:** The view expressed by some police departments in representations to this committee, I believe, is that the courts would take the offence as being more serious and something beyond a mere transgression of a regulatory offence if it were found in the Criminal Code rather than in non-criminal legislation.

Of course, where an accused is convicted under the Criminal Code, the police departments feel that the courts would be more prepared to hand out prison terms of very substantial fines. The remedy of restitution is still available if you work under the Criminal Code, as opposed to the Small Loans Act.

**Senator Cook:** What is happening under the present law? Have prosecutions proceeded, and how are the courts handling them?

[Traduction]

manquer d'argent et d'être mêlées au jeu, et bien sûr au crime organisé...

**Le président:** De ce que vous nous dites monsieur Wong, peut-on conclure que les sommes d'argent que l'escroc pourrait avancer seraient assujetties à la Loi sur les petits prêts? S'agirait-il par exemple de sommes plafonnant à \$1 500, ou au contraire de sommes parfois beaucoup plus importantes?

**M. Wong:** Si l'on parle de dettes de jeu, elles risquent d'excéder les \$1 500. La somme avancée dépassera souvent cette limite. Si, par contre, vous prenez l'exemple des garçons de café ou des serveuses qui empruntent simplement à court terme, les sommes seront moindres.

**Le président:** Je me demande si nous ne sommes pas en fait aux prises avec deux problèmes que nous essayons de résoudre en une seule fois: est-il question du problème des escrocs ou est-il question des petits emprunts. Supprimez ces derniers et vous vous apercevrez que rien ne marche plus. Les caisses de crédit s'étaient prononcées contre, pour des questions d'ajustement, et parce qu'elles étaient prises entre ce qu'elles pouvaient imposer comme taux et l'augmentation de leurs coûts.

**M. Wong:** Il y avait aussi une exigence d'enregistrement.

**Le président:** Oui, mais le cas est tellement fréquent que je n'y vois aucun obstacle majeur.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, nous avons souvent ici des témoins qui viennent déposer et qui nous disent: «notre profession représente dans l'ensemble de l'économie tant de dollars». Serait-il possible dans notre cas, même s'il ne s'agit pas d'une véritable profession, de donner quelques chiffres approximatifs sur les escrocs et sur le crime organisé?

**M. Wong:** Je n'avancerai aucun chiffre. Ce serait, de ma part, de la devinette.

**Le sénateur Connolly:** Personne ne sait rien.

**Le sénateur Cook:** Dans l'état actuel de la législation, la police ou les autorités ont-elles les moyens d'engager des poursuites, ou bien est-ce qu'elles ont engagé des poursuites sans succès?

**M. Wong:** Les représentants de la police qui sont venu témoigner ont, dans l'ensemble, déclaré que les tribunaux prendraient la chose plus au sérieux si l'infraction était définie par le Code criminel.

Il est certain que dans le cas d'une accusation et d'une condamnation relevant du Code criminel, la police a l'impression que les tribunaux seront plus enclins à appliquer des peines de prison ou des amendes importantes. Il peut toujours y avoir restitution des sommes, si vous travaillez dans le cadre du Code criminel, contrairement à ce qui se passe avec la Loi sur les petits prêts.

**Le sénateur Cook:** Qu'en est-il dans l'état actuel de la Loi? Y a-t-il eu des poursuites et qu'ont-fait les tribunaux?



[Text]

**Mr. Ewaschuck:** I am told that there are prosecutions. Do not forget, however, that there is only a \$1,500 ceiling, so that does not involve a great deal of money. You would assume that there is no violation because they have not been charged with extortion. It comes under the Small Loans Act and, therefore, because it is not a criminal offence, fines are usually imposed.

The police tell us there are many transactions, and that they run in the millions in the big cities. What they are saying is, "Look, we do not even have legislative authority under the Small Loans Act; that belongs to the federal government. We police the Criminal Code. Give us an effective tool. Let us set up special branches to deal with this. Put it in the Criminal Code; make it a criminal offence, and we will go after these people."

**Senator Cook:** You say fines are imposed, but what happens to the transaction itself?

**Mr. Ewaschuck:** I cannot tell you that.

**Mr. Panet:** It is a summary conviction offence, and the maximum fine is \$1,000 or imprisonment for a term of one year. Under the existing act there is a civil remedy as opposed to prosecution. The court has the power to re-open the transaction and may create a new obligation. It can re-open the transaction and insert a new rate.

**Senator Cook:** If it has been in effect for some time, the court could say that the debt is paid.

**Mr. Panet:** Under section 4 of the existing act the court has the power to re-open the transaction and take an account between the parties and may, notwithstanding any statement or settlement, create a new obligation.

**Senator Buckwold:** In a situation where a borrower is paying 100 per cent interest to a loan shark, what happens to the loan? Who will set the interest rate?

**Senator Cook:** In other words, he borrows \$500 but he may have paid off \$1,500?

**Senator Buckwold:** Yes. How would they arrange the settlement of that loan?

**Mr. Panet:** Your chairman and I have discussed, and are researching, that question. Does the contract itself become a contract for illegal purposes and, therefore, there is no obligation to repay the interest; or does the obligation to repay principal continue? I am not sure of the answer to that yet, but we hope to have an answer for you later.

**Senator Godfrey:** What about the department?

**Mr. Ewaschuck:** We decided to stay away from this question on the basis that it probably came under the civil law rather than the Criminal Code.

**Senator Buckwold:** Does that mean the loan shark would have to go to civil law to recover his money?

**The Chairman:** Have you thought of extending the definition of "extortion"?

[Traduction]

**M. Ewaschuck:** On me dit qu'il y a des poursuites judiciaires. Mais n'oubliez pas que le plafond n'est que de \$1,500, ce qui n'est pas beaucoup. Vous présumeriez qu'il n'y a pas violation parce qu'il n'y a pas inculpation d'extorsion. Comme cela tombe sous le coup de la Loi sur les petits prêts, et que ce n'est donc pas un délit criminel, ce sont des amendes qu'on impose habituellement.

Les policiers nous disent qu'il y a beaucoup de transactions, qui représentent des millions de dollars dans les grandes villes. Ils nous disent n'avoir même pas d'autorité législative aux termes de la Loi sur les petits prêts, que cela relève du gouvernement fédéral et qu'eux veillent à l'application du Code criminel. Ils nous demandent un outil efficace, des services particuliers pour s'en occuper. Ils nous demandent d'assujettir ce délit au Code criminel, d'en faire un délit criminel, après quoi ils se chargeront de ces gens.

**Le sénateur Cook:** Vous dites que des amendes sont imposées, mais qu'en est-il de la transaction elle-même?

**M. Ewaschuck:** Je ne saurais dire.

**M. Panet:** C'est une condamnation sur déclaration sommaire de culpabilité, qui entraîne une amende maximum de \$1,000 ou une peine d'emprisonnement d'un an. Aux termes de la loi actuelle, il y a un recours civil par opposition à la poursuite judiciaire. Le tribunal a le pouvoir de réviser la transaction et de créer une nouvelle obligation, c'est-à-dire de fixer un nouveau taux.

**Le sénateur Cook:** Si elle a cours depuis suffisamment longtemps, le tribunal peut déclarer la dette remboursée.

**M. Panet:** Aux termes de l'article 4 de la loi actuelle, le tribunal a le pouvoir de réviser la transaction, de consulter les deux parties et, nonobstant tout règlement ou déclaration, de créer une nouvelle obligation.

**Le sénateur Buckwold:** Dans les cas où l'emprunteur paie 100 p. 100 d'intérêt à l'usurier, qu'advient-il du prêt? Qui fixera le taux d'intérêt?

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, il emprunte \$500 mais peut avoir remboursé \$1,500?

**Le sénateur Buckwold:** Oui, Quel règlement adopterait-on pour ce prêt?

**M. Panet:** Votre président et moi en avons discuté et faisons des recherches sur la question. Le contrat lui-même devient-il un contrat à des fins illégales et n'y a-t-il pas, par conséquent, aucune obligation de rembourser l'intérêt? L'obligation de rembourser le principal tient-elle toujours? Je ne suis pas encore sûr de la réponse, mais nous espérons en trouver une pour vous.

**Le sénateur Godfrey:** Qu'en est-il du ministère?

**M. Ewaschuck:** Nous avons décidé de ne pas nous occuper de cette question pour la raison qu'elle relève probablement du droit civil et non du Code criminel.

**Le sénateur Buckwold:** Cela veut-il dire que l'usurier devrait intenter des poursuites au civil pour récupérer son argent?

**Le président:** Avez-vous songé à élargir la définition d'«extorsion».



[Text]

**Mr. Ewaschuck:** In effect, we have, because what we have done is put it right next to the extortion section. It is quite right that we have not extended the definition of extortion because it may not relate to money. There is a case now in British Columbia where they say you can extort sex. We felt we should be careful in extending the definition of extortion.

**Senator Flynn:** You cannot refund that.

**Senator Godfrey:** Is there not a constitutional problem? I believe there was a Quebec case a few months ago.

**Mr. Panet:** You may be thinking of the Barfried decision.

**Senator Godfrey:** In a criminal case, if you find someone with the money in their pocket, then the courts can order it back, but they cannot order restitution in a civil judgment.

**Mr. Ewaschuck:** Just the opposite. Senator Flynn knows the ins and outs of this because he dealt with Mr. Bedard quite extensively. They said six to three that, in fact, a compensation order should be made. Eaton's was the aggrieved party to the compensation order, and there was some doubt as to how much money was really involved. The Manitoba Court of Appeal set that aside two to one and said the provision in the Criminal Code which had been in there since 1892 was unconstitutional. The matter then went to the Supreme Court of Canada. The Supreme Court of Canada said that the judge should only exercise that power in clear cases where there is a clear liquidated debt and there is no dispute as to the amount, but that it was a valid part of the sentencing process.

As part of the punishment you can order compensation. Three Quebec judges dissented. This case involved a lady who had taken \$22,000 from Eaton's in Winnipeg and was prosecuted criminally. There was a civil suit by Eaton's and the judge made this compensation order.

**Senator Flynn:** If we were to delete from this bill section 305.1, would you suggest, Mr. Wong, that we should leave the Small Loans Act as it is, with the possibility that you could change it to increase the amount applicable to \$3,000?

**Mr. Wong:** I suppose if we wanted, we could amend the Small Loans Act in a number of ways. Frankly, this is something I have not discussed, but I am just putting forward some of the suggestions that have been bandied about.

Firstly, you could increase the ceilings contained in the act from their present level of six per cent to 24 per cent depending on the principal involved.

Secondly, one of the criticisms that has been made of the act is that it discriminates unfairly against the near-banks and finance companies because it does not apply to the chartered banks. You would have to extend it to all lenders regardless of their nature.

[Traduction]

**M. Ewaschuck:** Oui, car nous l'avons placée à côté de l'article relatif à l'extorsion. Mais nous ne l'avons pas fait pour qu'elle ne s'applique pas à autre chose qu'à l'argent. Il y a actuellement en Colombie-Britannique une affaire dans laquelle il est dit qu'on ne peut faire de l'extorsion sexuelle. Nous avons estimé devoir être prudents dans l'élargissement de la définition d'extorsion.

**Le sénateur Flynn:** Cela ne se rembourse pas.

**Le sénateur Godfrey:** N'y a-t-il pas là un problème constitutionnel? Je crois qu'il y a eu une affaire à ce sujet au Québec il y a quelques mois.

**M. Panet:** Vous pensez peut-être à la décision Barfried.

**Le sénateur Godfrey:** Dans une affaire criminelle, si l'on découvre que quelqu'un a de l'argent, le tribunal peut lui ordonner de le rendre, mais au civil, on ne peut ordonner une telle restitution.

**M. Ewaschuck:** C'est exactement le contraire. Le sénateur Flynn connaît toutes les subtilités de cette question car il a eu beaucoup à faire avec M. Bédard. Ils se sont prononcés à 6 contre 3 pour l'émission d'une ordonnance d'indemnisation. Eaton était la partie lésée dans l'ordonnance d'indemnisation, et on ne savait pas exactement combien d'argent était vraiment en cause. La Cour d'appel du Manitoba a rejeté la question à 2 contre un, et jugé inconstitutionnelle la disposition du Code criminel qui existe depuis 1892. L'affaire est ensuite allée à la Cour suprême du Canada, qui a affirmé que le juge devait exercer ce pouvoir seulement dans les cas où était clair qu'une dette était liquidée et qu'il n'y avait pas de différend quant à la somme; la Cour suprême a déclaré que c'était une partie valable du processus de la condamnation.

Dans le cadre de la peine, on peut ordonner l'indemnisation. Trois juges du Québec n'étaient pas d'accord. Cette affaire concernait une femme qui avait volé \$22,000 milles à Eaton, à Winnipeg, et qui a été poursuivie au criminel. Il y avait eu une poursuite civile intentée par Eaton et le juge avait rendu cette ordonnance d'indemnisation.

**Le sénateur Flynn:** Si nous pouvions supprimer du présent projet de loi l'article 305.1, pensez-vous, Monsieur Wong, que nous devrions conserver la Loi sur les petits prêts dans sa forme actuelle, moyennant la possibilité de la modifier pour porter la somme applicable à \$3,000?

**M. Wong:** Je suppose que si nous le voulions, nous pourrions modifier la Loi sur les petits prêts d'un certain nombre de façons. Franchement, il y a quelque chose dont je n'ai pas discuté, mais je ne fais qu'avancer certains des points de vue qui ont été échangés.

Premièrement, vous pourriez augmenter les plafonds visés par la loi et les porter de 6 à 24 p. 100, selon le capital en cause.

Deuxièmement, l'une des critiques formulées contre la loi, c'est qu'elle fait une distinction injuste à l'égard des quasi-banques et des sociétés de finances puisque qu'elle ne s'applique pas aux banques à charte. Il vous faudrait l'appliquer à tous les prêteurs, indépendamment de leur caractère.

## [Text]

Thirdly, it only applies to money lending; it does not apply to other forms of credit which have emerged since the time this act was passed such as vendor credit or third-party credit cards. Therefore, you would want to broaden the definition of credit to approach that contained in section 305.1.

Furthermore, at the time this act was passed, \$1,500 was sufficient to cover the purchase price of most consumer durables. For example, for \$1,500 you could purchase a car. Some people would, no doubt, suggest that you should increase the quantum of principal, subject to the act, from \$1,500 to \$7,500.

Some of the registration requirements in the act are duplicious. The trust companies and credit unions are already satisfying reporting administration requirements under provincial law, and there is no need, given the current emphasis on eliminating unnecessary paper burden, to require those institutions to meet a double filing requirement.

I suppose, in that context, you could make a number of changes to the Small Loans Act that would satisfy some of the objections that have been raised. What you would not do is put the enforcement in terms of loans sharking into the hands of the local authorities.

One reason why this committee suggested in 1977, when BDPA came forward, that the criminal rate provision, which was section 37, be placed on the Criminal Code was to prevent enforcement by local law enforcement authorities. Now of course the whole can of worms raised by *Howser* and other cases in terms of provincial rights to enforce federal offences is still unresolved.

**Senator Smith:** I was interested to hear the witnesses say they had received the views of attorneys general and police on this subject. That obviously would be a good source to get one side of the subject. What views have been received from the other side? Obviously I don't mean the loan sharks. For instance, what views have been received from bar societies, who have committees of lawyers who are habitually engaged in the criminal courts, who might very well have a different view?

**Mr. Ewaschuk:** We went public on May 1, 1978, in Bill C-51. Later on, I believe on November 22, 1978, the same year, the bill was re-introduced as Bill C-21. It has a provision similar to this, with different consequences thereto. We received representations as to problems in computations and such, but we received those from particular law firms, generally the big law firms who were commercially oriented in Toronto, such as Blake, Cassels, McCarthy and McCarthy, and certain firms here. We are going to meet the Canadian Bar Association some time this week, and from them we received resolutions on all kinds of things, but we never got one resolution either supporting or opposing that particular provision, so the bar collectively has been very silent towards this provision. We have met with all kinds of other groups in the interim to try to work this out and be fair to all sides.

## [Traduction]

Troisièmement, cela ne s'applique qu'aux prêts d'argent, et non aux autres formes de crédit qui ont vu le jour depuis l'adoption de la Loi: par exemple, le crédit des fournisseurs et les cartes de crédit des tiers. Donc, vous voudriez élargir la définition de crédit pour qu'on se rapproche de celle visée à l'article 305.1.

De plus, à l'époque où la loi a été adoptée, \$1 500 suffisaient pour couvrir le prix d'achat de la plupart des biens de consommation durables. Par exemple, pour \$1 500, on pourrait acheter une auto. D'aucuns affirmeraient sans aucun doute que vous devriez porter le montant du principal assujéti à la loi de \$1 500 à \$7 500.

Certaines des exigences en matière d'enregistrement énoncées dans la loi font double emploi. Les sociétés de fiducie et les caisses de crédit satisfont déjà aux exigences de la loi provinciale en matière d'administration des rapports, et vu l'accent mis actuellement sur la suppression de la paperasserie, il n'est pas nécessaire d'exiger de ces établissements qu'ils satisfassent à une exigence qui fait double emploi.

Dans ce contexte, je suppose que vous pourriez apporter à la Loi sur les petits prêts un certain nombre de modifications qui répondraient à certaines des objections qui ont été soulevées. Mais, en ce qui concerne les prêts usuraires, vous ne confieriez pas l'application de la loi aux autorités locales.

En 1977, à l'époque de la présentation de la BDPA, l'une des raisons pour lesquelles le Comité a proposé que la disposition relative au taux criminel (article 37) soit introduite dans le code criminel était d'empêcher la mise en vigueur par les autorités locales. Évidemment, toute la question soulevée dans l'affaire *Howser* et dans d'autres affaires au sujet des droits provinciaux d'appliquer des délits fédéraux n'est pas encore résolue.

**Le sénateur Smith:** J'ai appris avec satisfaction des témoins qu'ils avaient reçu les points de vue des ministres de la justice et des policiers à ce sujet. Ce serait évidemment une bonne source pour examiner un côté de la médaille, mais quels points de vue a-t-on reçus quant au revers? Évidemment, je ne veux pas parler des usuriers. Par exemple, quels points de vue a-t-on reçus des sociétés de barreau, qui ont des comités d'avocats qui sont habituellement engagés devant les tribunaux criminels. Ils pourraient avoir un point de vue différent?

**M. Ewaschuk:** C'est le 1<sup>er</sup> mai 1978 que le bill C-51 a vu le jour. Ensuite, je crois que c'était le 22 novembre 1978, le projet de loi a de nouveau été présenté: c'était le bill C-21, qui rendrait une disposition semblable à celle-ci, mais dont les conséquences étaient différentes. Nous avons reçu des points de vue sur les problèmes de calcul, etc., et ce, principalement de sociétés d'avocats particulières, en général des grandes maisons qui s'occupent de questions commerciales à Toronto comme Blake, Cassels, McCarthy and McCarthy, et de certaines autres d'ici. Nous devons rencontrer l'Association du barreau canadien à un moment donné cette semaine. Celle-ci nous a soumis des résolutions sur toutes sortes de choses mais jamais pour ou contre cette disposition particulière. Le barreau est donc collectivement très silencieux à ce sujet. Nous avons rencontré toutes sortes d'autres groupes dans l'intervalle pour



[Text]

**Senator Walker:** You take it they are satisfied?

**Mr. Ewaschuck:** Yes, as there are no complaints.

**Senator Walker:** The degree of proof under the Criminal Code is "beyond reasonable doubt." Under the Small Loans Act, what is the degree of proof?

**Mr. Ewaschuck:** Still for the criminal penalty it is "beyond reasonable doubt." It was not a straight liability.

**Senator Buckwold:** With respect to transitional, does that mean a loan made before this bill is proclaimed at a higher rate would be subject to it?

**Mr. Ewaschuck:** No. Because of the Interpretation Act clearly it is only a loan entered into subsequent thereto.

**Senator Buckwold:** That is quite clear?

**Mr. Ewaschuck:** Yes.

**Senator Godfrey:** Like a retroactive criminal offence.

**The Chairman:** Perhaps we could move on to the next point.

**Mr. Panet:** My next point relates to the question raised by Senator Connolly. The existing Small Loans Act contains a provision which enables the court to re-open the transaction and establish a new obligation between the borrower and the lender. That disappears, so there is some question that is unresolved in my own mind at the present time as to what happens to the contract itself for the repayment of principal between the borrower and the lender. Does it become a contract for an illegal purpose or not? At the present time I am not sure. It is still an outstanding question that we have.

**Mr. Ewaschuck:** Again I thought we were trenching on the toes of the provinces, who in this day and age are very sensitive, especially in the criminal area. It seems we are doing battle every month in the Supreme Court of Canada on various things. We did this with some trepidation, but we clearly decided that we did not want to push our luck and highlight another provision where we would deal with the civil aspect of the criminal conduct. I think my reaction—it is not a learned reaction, because I do not purport to be a commercial lawyer in that sense—is that I would think if it is a criminal offence to in fact lend out over 60 per cent, that would make that a void *ab initio* as opposed to a voidable contract with some discretion in the court as to setting it aside or rectifying it. I would think that, as in the unconscionable relief transactions, it would become void, and I don't think you could get that principal back.

**Senator Godfrey:** You mean the victim would have to take civil action?

**Mr. Ewaschuck:** To avoid the contract.

**Senator Godfrey:** To get his money back.

**Mr. Ewaschuck:** On the other hand, it depends how early in the game it is. It may be that the other party is given the

[Traduction]

essayer de régler la question et d'être justes pour toutes les parties en cause.

**Le sénateur Walker:** Vous pensez qu'on est satisfait?

**M. Ewaschuck:** Oui, car il n'y a pas de plainte.

**Le sénateur Walker:** Dans le code criminel, on doit établir une preuve «au-delà de tout doute raisonnable». Qu'en est-il dans la Loi sur les petits prêts?

**M. Ewaschuck:** Pour la peine criminelle, c'est la même chose. Ce n'était pas une responsabilité directe.

**Le sénateur Buckwold:** Dans les dispositions transitoires, veut-on dire qu'un prêt fait avant l'adoption du projet de loi est proclamé à un taux supérieur et y est assujéti?

**M. Ewaschuck:** Non. Parce qu'en raison de la Loi d'interprétation il est évident qu'il s'agit seulement d'un prêt subséquent.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce clair?

**M. Ewaschuck:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Comme une infraction criminelle rétroactive.

**Le président:** Nous pourrions peut-être passer au point suivant.

**M. Panet:** Mon deuxième point se rattache à la question soulevée par le sénateur Connolly. L'actuelle Loi sur les petits prêts contient une disposition qui permet au tribunal de rouvrir la transaction et de créer une nouvelle obligation entre l'emprunteur et le prêteur. Comme cet article disparaît, je me demande ce qui arrive alors au contrat lui-même en ce qui concerne le remboursement du principal entre l'emprunteur et le prêteur. Devient-il ou non un contrat dont l'objet est illégal? Je n'en suis pas sûr pour l'instant. La question n'a pas encore été tranchée.

**M. Ewaschuck:** Une fois de plus, j'ai cru que nous empiétons sur la compétence des provinces qui sont à l'heure actuelle très pointilleuses, surtout en matière de droit criminel. Il semble que nous nous livrons tous les mois des batailles en Cour suprême pour diverses raisons. C'est avec un certain émoi que nous avons agi en ce sens mais nous avons décidé que nous ne voulions pas pousser plus loin notre chance et faire ressortir une autre disposition où nous traiterions de l'aspect civil du comportement criminel. Je crois que ma réaction—et il ne s'agit pas d'une réaction apprise, en ce sens—est la suivante: si prêter à plus de 60 pour cent d'intérêt constitue une infraction, le contrat devrait être nul *ab initio* par opposition à un contrat annulable qui laisserait au tribunal le pouvoir discrétionnaire de l'annuler ou de le modifier. Comme dans le cas des transactions déraisonnables, j'estime le contrat serait nul et je ne crois pas que le capital puisse être récupéré.

**Le sénateur Godfrey:** Vous voulez dire que la victime devra intenter des poursuites civiles?

**M. Ewaschuck:** Pour annuler le contrat.

**Le sénateur Godfrey:** Pour récupérer son argent.

**M. Ewaschuck:** D'autre part, cela dépend du moment. En supposant que l'autre partie reçoive l'argent et que le gars



[Text]

money, and then the guy says, "No, I am not going to loan", and there may be some kind of threats, so this comes to light. In that situation, civilly it may be that the lender may say, "Give me back my principal, the credit advanced", and he would have to go to a civil court saying, "Order this guy to give me back the money." I think our reaction with the loan sharks is that there would be threats; they would not go to court.

**Senator Godfrey:** Whether they should get their money back at all is another matter. If the judge has the power to order the loan shark to return the money he has collected—

**Mr. Ewaschuck:** The interest.

**Senator Godfrey:** The interest at least. That is a very expeditious way of handling the matter, and you might be able to tie it in with the sentence, or something like that could be worked in. You have the problem that three Quebec judges were in a minority in that case. I think it is one of the few cases where they have been since 1949. I guess that is a sort of political problem more than anything else. I can certainly see the value in this particular case of the judge saying, "I order you to return the interest."

**Senator Connolly:** What do you think the rationale for the position of the Quebec judges was? Was it just the infringement of property in civil rights?

**Mr. Ewaschuck:** Yes, quite clearly.

**Senator Godfrey:** That is exactly what it was.

**Mr. Panet:** If I might move on, you will see in the definition of the criminal rate, in subsection (4) on page 5 there is provision for the manner of proof of the effective annual rate. In summary, the provision is that the crown can file a certificate of a Fellow of the Canadian Institute of Actuaries stating that he has calculated the effective annual rate of interest. For the way the effective annual rate of interest is calculated, one must look back to the definition section. This goes back to page 4. You are doing two things. You must determine the credit advanced, which is a defined term. Then you must determine what the interest is, which is a defined term. Then you do your calculation with respect to those two and arrive at what an annual rate of interest is. That is given to a Fellow of the Canadian Institute of Actuaries.

There are terms in the definition of "credit advanced" that may be beyond the skill or training of an actuary. If you look at the definition of "credit advanced", it is:

... the aggregate of the money and the monetary value of any goods, services or benefits actually advanced or to be advanced.

It would appear that the actuary is making the determination of the monetary value of the goods and services advanced. That is one comment I leave you with.

In the definition of "interest", it is defined to be:

... the aggregate of all charges and expenses, whether in the form of a fee, fine, penalty, commission or other similar charge or expense or in any other form.

[Traduction]

refuse ensuite de prêter, il se peut que des menaces soient proférées. Dans ce cas, du point de vue civil, il se peut aussi que le prêteur demande le remboursement du capital, des fonds avancés, et se présente à cet effet devant un tribunal civil. Les usuriers, à notre avis, profèreraient des menaces; ils ne s'adresseraient pas aux tribunaux.

**Le sénateur Godfrey:** A savoir s'ils devraient être remboursés, c'est une autre question. Si le juge a le pouvoir d'ordonner à l'usurier de rembourser les montants qu'il a perçus—

**M. Ewaschuck:** L'intérêt.

**Le sénateur Godfrey:** L'intérêt tout au moins. C'est une façon très expéditive de traiter l'affaire et vous pourriez l'associer à une condamnation, par exemple. Dans ce cas les trois juges du Québec étaient minoritaires. Un des rares cas où cela s'est produit depuis 1949. Je suppose qu'il s'agit avant tout d'un problème politique. Dans ce cas particulier, je comprends fort bien le point de vue du juge qui déclare: «Je vous ordonne de rembourser l'intérêt».

**Le sénateur Connolly:** Sur quoi, selon vous, les juges québécois ont-ils fondé leur position? S'agissait-il simplement d'une appropriation en matière de droits civils?

**M. Ewaschuck:** Tout à fait.

**Le sénateur Godfrey:** C'est tout à fait cela.

**M. Panet:** Si je puis poursuivre, vous constaterez que dans la définition du taux criminel, au paragraphe (4) de la page 5, il y est prévue la façon dont sera fait la preuve du taux annuel effectif. En résumé, la Couronne peut déposer une attestation d'un «Fellow» de l'Institut canadien des actuaires dans laquelle il déclare qu'il a calculé le taux annuel effectif d'intérêt. Pour ce qui concerne la façon dont ce taux est calculé, il faut se reporter à l'article des définitions. Cela nous ramène à la page 4. Il y a donc deux choses à déterminer. Il s'agit tout d'abord de déterminer le capital prêté, terme qui est également défini. Il faut ensuite déterminer le taux d'intérêt, terme qui est également défini. Après avoir effectué les deux calculs, on obtient ce qui devrait être le taux d'intérêt annuel. Ce calcul doit être effectué par un «Fellow» de l'Institut canadien des actuaires.

Il y a dans la définition de l'expression «capital prêté» certains termes dont le sens échappe peut-être à un actuaire. Si vous jetez un coup d'œil à la définition de l'expression «capital prêté» il y est question de:

... l'ensemble des sommes d'argent et de la valeur pécuniaire globale de tous biens, services ou prestations effectivement prêtés ou qui doivent l'être.

Il semblerait que l'actuaire détermine la valeur monétaire des biens et services prêtés. C'est mon premier commentaire.

Quant à l'intérêt, il y est défini comme étant:

... l'ensemble des frais de tous genres, y compris les agios, commissions, pénalités et indemnités.

## [Text]

It would seem that that is being left to the actuary to determine. The actuary then makes a determination as to what a credit advanced is; he make a determination as to what the interest is; then he goes through his calculation to arrive at the annual rate of interest. I think there is a question as to whether the actuary should be doing that, rather than an accountant or a lawyer. I simply raise the question for you to consider.

**Senator Connolly:** Is your point that you wonder whether they have the proper type of person when they mention a Fellow of the Canadian Institute of Actuaries?

**Mr. Panet:** Yes.

**Senator Connolly:** That is the narrow point?

**Mr. Panet:** Yes, that is the narrow point.

**Senator Connolly:** Apart altogether from what they are required to do, you are wondering whether an actuary is the person to do it.

**Mr. Panet:** Mr. Humphrys gave evidence last week that there are such things as generally accepted actuarial principles. By definition "criminal rate":

... means an effective annual rate of interest calculated in accordance with generally accepted actuarial practices and principles.

I raised the question last week. There are some concerns about what are generally accepted actuarial practices and principles.

**Senator Roblin:** That is my point. I remember well when working with the Unconscionable Transactions Act at the provincial level one of the great problems we had was how to define an annual rate of interest. I found to my great surprise that there was more than one way of doing it. I wonder whether that problem arose when the bill was being drafted, and just what is the generally accepted route that the actuaries follow.

**Mr. Panet:** To complete my statement, Mr. Humphrys gave evidence last week that in his view, and he is an actuary, the calculation of interest is part of in-actuary training, and he had no concern with the ability of an actuary to actually calculate the interest. From other actuaries I have heard something different but I accept Mr. Humphrys' statement on that.

**Senator Roblin:** We are assuming that the actuarial formula is the one you want to follow, but are there others?

**Mr. Ewaschuck:** Well, senator, we had a lot of concern about that. We came up with general accounting principles and practices, and then we heard from the accountants and they said no, there are different ways of computing this. Therefore we went back and we said to the officials in Consumer and Corporate Affairs, "Look, if you are going into a criminal court, give all your premises." I think counsel has missed the point. On page 5 we talk about "in the absence of evidence to the contrary" so that depends on the actuary basing this on evidence that is accepted by the courts. If there is any evidence to the contrary or if there is a dispute about

## [Traduction]

Il semblerait que toute détermination est laissée à la discrétion de l'actuaire. Ce dernier doit ensuite déterminer quel est le capital prêté; quel est le taux d'intérêt; il fait ensuite ses calculs afin d'obtenir le taux annuel d'intérêt. Je crois qu'il faut se demander pourquoi c'est un actuaire qui devrait effectuer ce calcul plutôt qu'un comptable ou un avocat. Je soulève simplement la question.

**Le sénateur Connolly:** Vous demandez, si je comprends bien, si l'on s'adresse à la bonne personne lorsqu'on a recours à un «Fellow» de l'Institut canadien des actuaires?

**M. Panet:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** C'est là le point qui vous inquiète?

**M. Panet:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** A part tout ce dont on attend d'eux, vous vous demandez si un actuaire est la personne toute désignée?

**M. Panet:** M. Humphrys a dit la semaine dernière, lorsqu'il a comparu, qu'il existe bel et bien des règles actuarielles généralement admises. De par sa définition, «taux criminel» s'entend de:

... tout taux d'intérêt annuel effectif, appliqué au capital prêté et calculé conformément aux règles et pratiques actuarielles généralement admises.

J'ai soulevé la question la semaine dernière. On s'inquiète de savoir quelles sont les règles et pratiques actuarielles généralement admises.

**Le sénateur Roblin:** C'est le point que je voulais faire ressortir. Je me rappelle lorsque nous avons étudié la loi provinciale *Unconscionable Transactions Act*, nous avons éprouvé de grandes difficultés lorsqu'il s'est agi de définir un taux d'intérêt annuel. J'ai découvert à ma grande surprise qu'il y avait plus d'une façon de le faire. Je me demande si ce problème s'est posé au cours de la rédaction du projet de loi et comment les actuaires procèdent-ils habituellement.

**M. Panet:** Pour finir ce que je disais, M. Humphrys a déclaré la semaine dernière qu'à son avis, et il est actuaire, les actuaires apprennent à calculer l'intérêt en cours de formation et il ne doute aucunement de l'aptitude d'un actuaire à calculer le taux d'intérêt. D'autres actuaires m'ont dit le contraire, mais j'accepte la déclaration de M. Humphrys.

**Le sénateur Roblin:** Nous présumons que la formule actuarielle est celle que vous voulez employer; mais en existe-t-il d'autres?

**M. Ewaschuck:** Eh bien! sénateur, cette question s'est avérée très épineuse. Nous en étions venus à des règles et principes comptables généralement admis et des comptables s'y sont opposés au moment de leur comparution, prétextant qu'il y avait d'autres moyens d'effectuer le calcul. Nous sommes donc retournés auprès des représentants du ministère de la Consommation et des Corporations et nous leur avons dit: «Si vous vous présentez devant un tribunal criminel présentez-y tous les faits.» Je crois que l'avocat n'a pas bien saisi le sens. À la page 5, il est stipulé «jusqu'à preuve du contraire» de sorte que cela dépend de preuves présentées par l'actuaire pour étayer ses



[Text]

services or as to whether there are in fact services or anything else, then that certificate is not valid. You are going to have to bring that actuary in and he is going to have to meet with confrontation in court otherwise. This is assumed where the situation is not being challenged. There is something else, a defence such as, "I am not a party to this whatsoever," or "He has got the wrong man," or something like that. "My name is something else and I deny that I ever entered into this." That is the type of situation that this would catch. Or, on the other hand, a guilty plea. But once matters are controverted, the so-called premises and such, there is evidence to the contrary. That is perhaps the broader question. The narrower question is that the actuaries tell us clearly that there is only one way of calculating it. I have the very tricky piece of paper here with the calculations and we have examples, and I have sent this out to provincial attorneys general. They say there is only one way, given all the situations. You can take a very simple situation or you can take a very complex situation, but by using this method there is only one way of arriving at the final calculation.

**Senator Connolly:** And an actuary can do it?

**Mr. Ewaschuck:** An actuary can do it. They say they are the only ones who can do it.

**Senator Godfrey:** Then you have one actuary who disagrees with another actuary and he goes in and gives evidence and points out where the other is wrong.

**Mr. Ewaschuck:** I do not think the difference will be in relation to the mathematics. The difference may be about other factors.

**Senator Godfrey:** Yes, the definition of interest under the act, or something like that.

**The Chairman:** I would not want the use of the word "actuary" here to enshrine him in the bill so that if you wanted to match what he was saying you would have to call another actuary.

**Mr. Ewaschuck:** It does not say that. It is only in relation to that certificate. If somebody else could qualify as an expert, the court would accept it. You could call different experts.

**The Chairman:** If the accused has counsel, he can cross-examine, if the expert is produced, and I would expect that the expert would have to be available.

**Senator Connolly:** I think the words "in the absence of evidence to the contrary" opens the door.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, what about this question of non-monetary consideration which has been advanced here? How is the expert going to account for that in his calculation of interest?

**Mr. Ewaschuck:** What we were very concerned about there was the setting up of sham service charges, to get around the money advanced. That would have to be on some kind of a calculation. I do not know whether or not you can get the crown and defence counsel involved in trying to arrive at whether or not they can agree on that. He is going to be told

[Traduction]

chiffres et de leur acceptation par les tribunaux. S'il y a des preuves du contraire ou s'il y a contestation au sujet de la prestation des services, l'attestation est alors invalide. L'actuaire devrait alors se présenter en cour et prouver son cas. C'est ce qui se passe lorsque personne ne conteste les faits. Quelqu'un peut toutefois alléguer pour se disculper: «La question ne me touche nullement» ou «vous avez la mauvaise personne» ou «vous vous trompez de personne et je nie avoir été partie à cette transaction». C'est ce genre de situation qui est visé et le cas où la partie avoue sa culpabilité. Mais lorsqu'on conteste les faits, on présente des preuves du contraire. Cette question est peut-être plus vaste. D'autre part, les actuaires nous disent clairement qu'il n'y a qu'une façon de calculer l'intérêt. J'ai les calculs devant moi et j'ai envoyé ces exemples aux procureurs généraux des provinces. Les actuaires disent qu'il n'y a qu'une seule façon valable. Que la situation soit très simple ou très complexe, il n'y a qu'une méthode pour calculer l'intérêt.

**Le sénateur Connolly:** Et un actuaire peut le faire?

**M. Ewaschuck:** En effet. Les actuaires soutiennent d'ailleurs qu'ils sont les seuls qui peuvent le faire.

**Le sénateur Godfrey:** un actuaire peut être en désaccord avec un autre actuaire et prouver que son collègue a tort.

**M. Ewaschuck:** Je doute qu'ils ne s'entendent pas sur les chiffres. La différence d'opinion serait sans doute attribuable à d'autres facteurs.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, comme la définition donnée dans la loi au mot intérêt.

**Le président:** Je préférerais qu'on n'utilise pas le mot «actuaire» dans le projet de loi parce qu'il faudrait alors demander l'avis d'un autre actuaire.

**M. Ewaschuck:** Le projet de loi ne parle pas d'actuaires. Il n'en fait mention que pour l'attestation. Si quelqu'un d'autre pouvait être considéré comme un spécialiste, le tribunal accepterait son témoignage. Vous pourriez faire appel à différents spécialistes.

**Le président:** L'avocat de l'accusé pourrait procéder au contre-interrogatoire du spécialiste qui ne pourrait sans doute pas se dérober.

**Le sénateur Connolly:** Je crois que les mots «jusqu'à preuve du contraire» laissent la porte ouverte.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, qu'en est-il de la question des considérations non monétaire qu'on vient de soulever? Comment le spécialiste en tiendra-t-il compte dans son calcul de l'intérêt?

**M. Ewaschuck:** Nous craignons dans ce cas l'établissement de frais de service fictifs pour retrouver l'argent avancé. Cela devrait être inclus dans les calculs. Je ne sais pas si la Couronne et l'avocat de la défense peuvent s'entendre sur un point de ce genre. On lui dictera sa conduite. L'avocat de la Couronne lui dira: «Je voudrais que vous calculiez l'intérêt en



[Text]

what his approach should be. The Crown Attorney will tell him, "I want you to calculate this on the basis of the case as I know it." He is going to be told those premises and he is going to take that and make the calculation. He is not going to have to determine about the services.

**The Chairman:** Honourable senators, the chairman has a difficulty and it is this; he has a very important appointment with high level parties in connection with a problem in relation to Bill C-6. I would like to keep that appointment. I think it is important to the committee.

We are to meet tomorrow morning *in camera* to deal with Bill C-6. And we have a sitting scheduled for Thursday morning in which, if we do not finish with Bill C-6 on Wednesday morning, we will continue to deal with it. If the witnesses are available, we can continue to deal with Bill C-44. There seems to be some pressure or concern, which I can understand, to have our proceedings on Bill C-44 move along. I think that as quickly as is reasonably possible we should complete our study. There will be interruptions. There will be a lot of pressures with other things that will come up. So I suggest that we now adjourn.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, would you allow me one other question which is bothering Senator Barrow and myself? As to this joint ventureship that you mentioned, Mr. Ewaschuk, in relation to interest, I am thinking of a case where an individual says to his friend, "You help me with my business and I will pay you 10 per cent interest and I will give you 50 per cent of whatever profit we make." In the end they make a lot of money. Would that man be guilty of a criminal act?

**Mr. Ewaschuk:** No, I believe in our mind the aspect of the shares has a bearing. If he gets the interest in relation to that transaction, then that is all that is related to that. The shares constitute a contingency and an equity. We do not feel that that is caught within the definition of interest.

**Senator Buckwold:** It is not a question of shares. We are not talking about any capital shares in the company. He is lending money—and this happens often—at a low rate, but he is participating for a period of time in the profits within having a capital share in the business. I hope that is not included. You said it was one of the reasons why the banks want a 60 per cent rate.

**Senator Godfrey:** You can make well over 60 per cent if you hit it right.

**Mr. Panet:** There might be some ambiguity introduced by the word "commission" in the definition of interest.

**Senator Buckwold:** But that is not commission.

**Senator Godfrey:** It is a piece of the action.

**Senator Buckwold:** It has nothing to do with the capital share of the business. It is what you are being paid for lending your money to that individual.

**Mr. Ewaschuk:** I would just make this last point. We thought there could be hard cases where people should not be

[Traduction]

fonction de ces données.» On lui donnera certaines données et il devra établir le calcul en conséquence. Il ne se préoccupera pas des frais de service.

**Le président:** Honorables sénateurs, je suis désolé, mais j'ai un important rendez-vous au sujet d'un problème ayant trait au projet de loi C-6. J'aimerais pouvoir tenir ce rendez-vous. C'est important pour le travail du comité.

Nous devons nous rencontrer demain à huis clos pour discuter du bill C-6. Une rencontre est prévue pour jeudi matin au cours de laquelle nous terminerons l'étude du bill C-6 si nous ne l'avons pas déjà fait mercredi matin. Si nos témoins peuvent être présents, nous continuerons alors l'étude du bill C-44. Certains aimeraient, ce que je peux comprendre, que nous poursuivions l'étude du bill C-44. Je crois que nous devrions terminer notre étude dès que possible. Des interruptions seront toutefois inévitables. Beaucoup d'autres choses retiendront notre attention. Je propose donc que nous levions la séance.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, puis-je poser une autre question en mon nom et en celui du sénateur Barrow? En ce qui concerne cette entreprise en coparticipation auxquelles vous avez faites allusion, monsieur Ewaschuk, au sujet de l'intérêt, je songe au cas où une personne dirait à un ami «Tu m'as aidé à mettre sur pied mon entreprise, je te verserai donc 10% d'intérêt ainsi que 50% de mes profits.» Supposons qu'ils fassent beaucoup d'argent. Cet homme serait-il coupable d'un acte criminel?

**M. Ewaschuk:** Non, je crois que dans nos esprits il faut tenir compte des actions. Si cette personne touche de l'intérêt pour cette transaction, la question est réglée. Les actions constituent un engagement et une mise de fond. Nous ne croyons pas que cela soit compris dans la définition de l'intérêt.

**Le sénateur Buckwold:** Ce n'est pas une question d'actions. Nous ne parlons pas du capital-actions d'une société. La personne prête de l'argent comme c'est souvent le cas à un taux très bas, mais il a droit pendant une période donnée aux profits sans participer au capital-actions de l'entreprise. J'espère que cela n'est pas compris. Vous avez dit que c'est une des raisons pour lesquelles les banques demandent un taux de 60%.

**Le sénateur Godfrey:** Ce peut être beaucoup plus que 60% dans certains cas.

**M. Panet:** Il y a peut être une certaine confusion créée par le mot «commission» qui figure dans la définition d'intérêt.

**Le sénateur Buckwold:** Mais il ne s'agit pas d'une commission.

**Le sénateur Godfrey:** C'est une participation aux profits.

**Le sénateur Buckwold:** Cela est tout à fait différent du capital-actions d'une entreprise. C'est ce que la personne reçoit pour avoir prêté de l'argent à un ami.

**M. Ewaschuk:** J'aimerais faire un dernier commentaire. Nous avons pensé que des accusations ne devraient pas être

*[Text]*

charged. So this requires the consent of the Attorney General, which by definition means it has to go to a prosecutor. The Justice of the Peace cannot receive this just from an informant, a policeman or otherwise.

**Senator Buckwold:** You are making an escape hatch.

**Mr. Ewaschuck:** There is an escape hatch for so-called hard cases.

**The Chairman:** Thank you. The meeting is adjourned until tomorrow morning.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

portées dans certains cas. Le procureur général doit donner son consentement, ce qui par définition veut dire que la question est soumise à un avocat de la Couronne. L'accusation ne peut pas être faite par un informateur, un policier ou quelqu'un d'autre devant un juge de paix.

**Le sénateur Buckwold:** Il s'agit d'une porte de sortie.

**M. Ewaschuck:** C'est une porte de sortie dans les cas difficiles.

**Le président:** Je vous remercie. La séance est levée jusqu'à demain matin.

Le Comité suspend ses travaux.

---











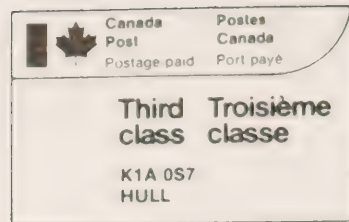












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Dept. of Insurance:*

Mr. Mervin Hanniman, Director, Investment Companies Division.

### *Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. Paul-Émile Wong, Consumer Research Branch.

### *Dept of Justice:*

Mr. E. G. Ewaschuck, Q.C., Director, Criminal Law Amendments Section.

### *Département des assurances:*

M. Mervin Hanniman, directeur, Division des sociétés d'investissement.

### *Ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. Paul-Émile Wong, Direction de la recherche à la consommation.

### *Ministère de la Justice:*

M. E. G. Ewaschuck, c.r., directeur, Section des modifications au droit pénal.

First Session  
Thirty-second Parliament, 1980



Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, November 13, 1980

Le jeudi 13 novembre 1980

Issue No. 23

Fascicule n° 23

**Third Proceedings on:**  
Bill S-10, "An Act to amend the  
Corporations and Labour Unions  
Returns Act"

**Troisième fascicule concernant:**  
Bill S-10, «Loi modifiant la Loi  
sur les déclarations des corporations et des  
syndicats ouvriers»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Hays
Balfour	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Manning
Charbonneau	McIlraith
Connolly	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Hays
Balfour	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Manning
Charbonneau	McIlraith
Connolly	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
October 7, 1980:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Stanbury, seconded by the Honourable Senator Goldenberg, for the second reading of the Bill S-10, intituled: "An Act to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 7 octobre 1980:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Stanbury, appuyé par l'honorable sénateur Goldenberg, tendant à la deuxième lecture du Bill S-10, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 13, 1980

(35)

[ *See* ]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill S-10—"An Act to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Beaubien, Cook, Godfrey, Lafond, Molson and Walker. (7)

*Witnesses:*

*Confederation of Canadian Unions:*

Mr. John Meiorin, President;

Mr. William Butcher, Eastern Canada Vice President;

Mr. John B. Lang, Secretary-Treasurer.

Following the opening statement, the Committee proceeded to the examination of the witnesses from the Confederation of Canadian Unions.

*Statistics Canada:*

Mr. A. Foti, Director, Business Finance Division.

Mr. Foti submitted a proposed amendment to Clause 4.2 for the consideration of the Committee and following discussion therein, at 11:15 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 13 NOVEMBRE 1980

(35)

[ *Traduction* ]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

Le bill S-10—"Loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers".

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Beaubien, Cook, Godfrey, Lafond, Molson et Walker. (7)

*Témoins:*

*Confédération des syndicats canadiens:*

M. John Meiorin, président;

M. William Butcher, vice-président, Est du Canada;

M. John B. Lang, secrétaire-trésorier.

Après la déclaration préliminaire, le Comité interroge les témoins de la Confédération des syndicats canadiens.

*Statistique Canada:*

M. A. Foti, directeur, Division des finances des entreprises.

M. Foti soumet au Comité un projet d'amendement à l'article 4.2 et après discussion, à 11 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 13, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-10, to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Appearing before us this morning is the Confederation of Canadian Unions. Sitting to my right is Mr. John B. Lang, Secretary-Treasurer, who will be making the opening statement. Next to him is Mr. William Butcher, Eastern Canada Vice President; and sitting next to him is Mr. John Meiorin, President. When you are ready, Mr. Lang, you may proceed with your opening statement.

**Mr. John B. Lang, Secretary-Treasurer, Confederation of Canadian Unions:** Thank you, Mr. Chairman. By way of opening remarks, since the Confederation of Canadian Unions is not the most widely known labour body in Canada, I should like to outline briefly the history of our organization. The Confederation of Canadian Unions was founded in 1969. It came about by a number of unions coming together to form a central labour body which represents independent, sovereign Canadian unions.

In the 11 years since our founding we have built a national organization. We now have 15 national unions affiliated with us, representing approximately 30,000 workers. We have members right across Canada, from the Atlantic coast to Vancouver Island, and from Windsor, the most southerly point, to the Northwest Territories. Although our numbers are still small, we are definitely growing. We have a national organization representing a good cross-section of workers in Canada.

**The Chairman:** Mr. Lang, this is called the Confederation of Canadian Unions.

**Mr. Lang:** Yes.

**The Chairman:** I take it your membership is made up of a group of unions or the membership in a group of unions. Which is it?

**Mr. Lang:** We are a group of unions. There are 15 affiliated unions within this confederation.

**The Chairman:** What would be the sum total of the membership?

**Mr. Lang:** Thirty thousand.

**The Chairman:** Including all the different national unions that are embraced in this confederation?

**Mr. Lang:** Yes. The main point of distinction between us and other central labour organizations is that we are building a Canadian labour movement. The Canadian Labour Congress, which is our largest rival, and admittedly much bigger than we are, is the mouthpiece for American unions in

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 13 novembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le Bill S-10 intitulé Loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Salter A. Hayden (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous accueillons ce matin la *Confederation of Canadian Unions*. A ma droite, M. John B. Lang, secrétaire-trésorier, prononcera la déclaration préliminaire. A ses côtés, M. William Butcher, vice-président national de la région de l'est; à ses côtés, M. John Meiorin, président. Monsieur Lang, vous pouvez commencer dès que vous êtes prêt.

**M. John B. Lang, secrétaire-trésorier, Confederation of Canadian Unions:** Merci, monsieur le président. En guise d'introduction, étant donné que la *Confederation of Canadian Unions* n'est pas le plus connu des syndicats canadiens, j'aimerais faire un bref historique de notre organisation. Cet organisation a été fondée en 1969, à la suite du fusionnement d'un certain nombre de syndicats qui ont voulu former une association ouvrière centrale représentant des syndicats canadiens et indépendants.

Depuis sa création il y a 11 ans, la Confédération s'est constituée en organisation nationale. Nous comptons maintenant 15 syndicats nationaux affiliés représentant environ 30,000 travailleurs. Nous avons des membres partout au Canada, de la côte Atlantique à l'Île de Vancouver et de Windsor, la partie la plus septentrionale du Canada, jusqu'aux Territoires du Nord-Ouest. Quoique n'ayant qu'un nombre restreint de membres, la Confédération s'agrandit indéniablement. Notre organisation d'envergure nationale représente un échantillonnage complet de travailleurs au Canada.

**Le président:** Monsieur Lang, votre organisation s'appelle la *Confederation of Canadian Unions*.

**M. Lang:** Oui.

**Le président:** Est-elle composée d'un groupe de syndicats affiliés ou des membres de ces syndicats?

**M. Lang:** D'un groupe de syndicats affiliés. La Confédération compte 15 syndicats affiliés.

**Le président:** Combien de membres en tout?

**M. Lang:** Trente mille.

**Le président:** Y compris tous les différents syndicats nationaux affiliés à la Confédération?

**M. Lang:** Oui. La principale différence qui existe entre nous et les autres organisations ouvrières centrales est que nous tentons de construire une organisation ouvrière canadienne. Le Congrès du travail du Canada, notre plus important concurrent qui, il faut l'admettre, compte beaucoup plus de membres



[Text]

Canada. I use the term "American unions" very deliberately. That is usually referred to as an international union, but I do not think that that is a correct term. In fact, they are not international. They are American unions with headquarters in the United States and branch plant operations in Canada. So, I think the term "American unions" is much more appropriate.

That is the main distinction, but that is not to say that within the Canadian Labour Congress there are not some sovereign Canadian unions. I think that, without doubt, it can be said that the Canadian Labour Congress still remains dominated by the American unions, and it is the American unions within the Canadian Labour Congress which set the policy for that body. Canada, unfortunately, is the only country in the world that has a labour movement controlled from outside its borders. We think that this is a disgrace. Our members have fought against this for a long period of time, and through the Confederation of Canadian Unions, we are trying to build an alternative to that, an independent, sovereign labour movement in Canada. Every other worker in the world has that right and privilege. We do not see why Canadians should continue to be held down by this international connection.

That brings us to an important element in the background to the dispute over this act, CALURA and to the question of this bill which you are studying today.

I think you should be aware that, as far as Part II of this bill is concerned, the debate over what is contained in the bill, if it is not familiar to you as senators, is certainly an issue which occupies a large part of the time and a great deal of discussion among rank and file trade unionists right across the country. This is not an insignificant matter for trade unionists in Canada. I am not only speaking of members within our unions, but members within the American unions. The question of where our money goes is an important question, and CALURA, since it was passed in 1962, has helped to focus that discussion and has helped to bring a lot of much needed information to this discussion.

**The Chairman:** Mr. Lang, does your confederation contribute any dues to any American unions?

**Mr. Lang:** No, we do not.

**The Chairman:** The national unions that are members of the confederation, do they?

**Mr. Lang:** No. All our money stays here in Canada and is spent here.

The discussion over the question of dues is one that rank and file trade unionists are very interested in. What is the issue? The myth, the constant explanation that Canadian trade unionists have been given by the American unions in Canada from the beginning is that if it were not for American unions, Canadian workers would not be organized; they would not be able to operate; that they are being subsidized by these huge operations in the United States, and that our very existence depends on this connection.

[Traduction]

que notre organisation, est le porte-parole des syndicats américains au Canada. J'emploie les termes «syndicats américains» à dessein. Dans un cas pareil on parle habituellement de syndicat international, mais je ne crois pas que ce terme soit exact. De fait, il ne s'agit pas d'une organisation internationale mais bien de syndicats américains ayant leur quartier général aux États-Unis et que possèdent des filiales au Canada. Il serait donc beaucoup plus approprié de parler de «syndicats américains».

Voilà où réside la principale différence, mais il ne faudrait cependant pas prétendre que le Congrès du travail du Canada ne compte pas dans ses rangs de syndicats canadiens souverains. Il ne fait aucun doute cependant que le Congrès du travail du Canada est toujours dominé par des syndicats américains et, quoique représentés par le Congrès du travail du Canada, ces syndicats lui dictent ses politiques. Le Canada est malheureusement le seul pays au monde dont les syndicats soient contrôlés de l'extérieur. A notre avis, cette situation est une honte. Nos membres luttent contre cet état de fait depuis longtemps et nous tentons justement de constituer une alternative par l'intermédiaire de la *Confederation of Canadian Unions*, une organisation ouvrière indépendante et souveraine au Canada. Tous les travailleurs ailleurs dans le monde ont ce droit et pourquoi les Canadiens devraient continuer d'être liés à une organisation internationale.

Cette question soulève un aspect important quant au fond du débat entourant la Loi modifiant la loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers et la partie du bill que nous étudions aujourd'hui.

A mon avis, il importe que vous sachiez que le débat concernant la partie II du bill, dont les sénateurs ne sont peut-être pas bien informés, occupe une bonne partie du temps et des discussions des militants partout au Canada. Il ne s'agit pas d'une question insignifiante pour les syndicalistes au Canada. Je ne fais pas allusion uniquement aux membres de nos syndicats, mais également aux membres des syndicats américains. La question de savoir où va notre argent est importante et depuis son adoption en 1962, la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers a mis cette question en évidence et a contribué à y apporter beaucoup d'éclaircissements très utiles.

**Le président:** Monsieur Lang, votre confédération verse-t-elle des cotisations aux syndicats américains?

**M. Lang:** Non.

**Le président:** Les syndicats nationaux membres de la confédération en versent-ils?

**M. Lang:** Non. Toutes les cotisations restent au Canada et sont dépensées ici.

La discussion entourant la question des cotisations intéresse beaucoup les militants syndicalistes. De quoi s'agit-il? De tout temps, les syndicats américains ont prétendu que sans eux, les travailleurs canadiens ne seraient pas organisés et qu'ils ne pourraient pas fonctionner; qu'ils sont subventionnés grâce aux activités d'envergure effectuées aux États-Unis et que l'existence même des syndicats canadiens dépend du lien actuel; il s'agit en fait d'un mythe.

## [Text]

In actual fact, that is not the case. Even recent studies about the very beginnings of the labour movement indicate that even back in the early 1900s the flow of funds was south of the border and that the whole reason for American unions moving up here and taking over existing trade union bodies—and I am speaking now of the turn of the century and before—was as a part of the general American expansion throughout North America in the same way as business and other cultural and economic institutions have expanded.

The advantage that we in the CCU have is that we have fought against this within the American unions. All of the original affiliates that came together to form the CCU were at one time part of American unions. For various reasons they broke away, but in almost every case at least part of the reason for breaking away was the financial question.

Most of our officers were senior officers of these American unions at the local level prior to breakaway, and many were senior officers of those unions in Canada at the national level and knew very well what was happening to the money. So, from the inside we know what the situation is. But, more important, the record of what has happened within the Confederation of Canadian Unions and our affiliates after the breakaway is even more dramatic, because the rank and file workers see very clearly that, after the breakaway, when they are in charge of their own finances, the services improve, the level of staffing improves, the research facilities improve. All of these services that they are paying for out of their own moneys improve, plus they see moneys available to build union halls, money available to put into the bank. It is like night and day.

I can give you an example—

**The Chairman:** Mr. Lang, what we are concerned about is whether the provisions of this bill are satisfactory to you, and if not, what provisions are not satisfactory and why.

We have listened to your explanation as to the purpose of this confederation and what it has accomplished, and we understand that. But we are not challenging your position, not does the legislation appear to challenge your position directly. What I would like you to do is to tell the committee what changes, from the point of view of the confederation, should be made to maintain or to improve your position.

**Mr. Lang:** Very well, Mr. Chairman. I was trying to develop some of this background—

**Senator Walker:** And you have done it awfully well, and we have great sympathy for you. That is why we are delighted to hear from you.

**Mr. Lang:** This bill would open up the reporting mechanism under the current CALURA to such an extent that you could drive a bulldozer through it. The proposed sections 10(1)(b)(ii)(A) and 10(1)(b)(ii)(B) would allow the international to allocate costs for its Canadian members virtually at will.

Let me give you an example of what could happen. You have to remember that there are no accounting provisions attached to the CALURA. It basically sets out a few guidelines and then puts it into the hands of the international

## [Traduction]

La réalité est toute autre. Des études récentes concernant les origines du mouvement ouvrier indiquent qu'au début du 20<sup>e</sup> siècle le mouvement des fonds se faisait vers le sud de la frontière et que le fait que les syndicats américains se soient installés au Canada et aient supplanté les syndicats existants (je parle du début du siècle et d'avant) s'inscrivait dans le phénomène d'expansion générale des États-Unis en Amérique du Nord, à l'instar des entreprises et autres institutions culturelles et économiques.

L'atout que détient la CCU est d'avoir lutté contre cette situation à l'intérieur même des syndicats américains. Toutes les anciennes filiales qui se sont réunies pour former la CCU ont déjà été membres des syndicats américains. Elles s'en sont dissociées pour diverses raisons, mais dans presque chaque cas leur geste était justifié en partie par la question financière.

La plupart des membres de notre conseil exécutif sont d'anciens administrateurs de syndicats américains au palier local et bon nombre occupaient des postes supérieurs, à l'échelon national; ils étaient par conséquent très au courant de l'utilisation faite des cotisations. Nous sommes donc bien placés, au sein de la CCU pour savoir de quoi il retourne. Il importe davantage de noter cependant un fait encore plus significatif, à savoir que depuis le regroupement de la CCU et de ses filiales, les militants ont constaté que depuis qu'ils gèrent leurs propres finances, les services, la qualité du personnel et des services de recherche se sont améliorés. Tous les services qu'ils doivent financer eux-mêmes se sont améliorés; en outre, ils peuvent se servir de cet argent pour construire des locaux syndicaux, ils peuvent même effectuer des placements. En fait, la situation s'est modifiée du tout au tout.

Je puis vous donner un exemple . . .

**Le président:** M. Lang, ce qui nous intéresse est de savoir si les dispositions du projet de loi vous semblent acceptables et si non, quelles dispositions ne le sont pas et pourquoi.

Nous vous avons écouté expliquer la raison d'être de la Confédération et ses réalisations et nous comprenons tout cela. Néanmoins, nous ne désirons pas contester votre point de vue et ce ne semble pas davantage être le but de la loi. J'aimerais que vous expliquiez au Comité quels amendements devraient être apportés au projet de loi pour assurer ou améliorer la situation actuelle de la Confédération.

**M. Lang:** Très bien, monsieur le président. Je tentais d'expliquer le fond de la question . . .

**Le sénateur Walker:** Vous avez très très bien réussi et nous sympathisons beaucoup avec vous. Voilà pourquoi nous sommes très heureux d'entendre votre témoignage.

**M. Lang:** Le projet de loi assouplit les mécanismes de rapport en vigueur en vertu de l'actuelle loi à un point tel que toutes les libertés seraient permises. Les projets d'articles 10(1)(b)(ii)(A) et 10(1)(b)(ii)(B) permettraient à toutes fins pratiques aux syndicats internationaux de répartir à leur discrétion les frais encourus pour leurs membres canadiens.

Laissez-moi vous donner un exemple de ce qui pourrait se produire. Comme vous le savez, la loi ne comporte aucune disposition relative à la comptabilité. Elle établit simplement des lignes directrices dont elle laisse l'application à la discrétion



[Text]

officers of the American unions, and they are going to be making out the reports. You know perfectly well that they will do their damndest to make sure that there is not a surplus of funds flowing south of the border.

This speaks of any costs directly attributable to Canadian members. We have to realize that there are essentially two different types of American unions operating in Canada. One type is that which operates a full range of services. We still disagree with them, and may disagree with those services, but they do provide services for their members. That is one type, and we will come back to that in a few minutes.

Then there is the type of union that basically does not provide any services in Canada, and that is the question we are concerned with on page 3 of our brief. You may not be aware, but some international unions are literally run out of the basement of some officer's house. They provide no services in Canada. That is where the real rip-off occurs. What is to prevent such unions—

**Senator Cook:** Would you enumerate some of the services for our benefit?

**Mr. Lang:** What does a union provide? We are talking about research services, educational services, organizing, newsletters, and so on. These are the things which have been in dispute which are not covered under the present CALURA. But for a union that is essentially providing no services, that union can set up a whole accounting mechanism at its will to balance the books. It can charge \$500 per phone call to the U.S. There is no way that every phone call from Canada to the United States could be audited to determine whether the expenditures for such phone calls are properly attributable to the—

**Senator Walker:** You say you are on page 3 of your brief. What part of section 10 is it that you are referring to now?

**Mr. Lang:** I am referring to clause 5 of the bill.

**Senator Walker:** In keeping with the direction of the Chairman, would you keep your references referable to the applicable clause of the bill.

**Mr. Lang:** What I am referring to here, and what I have been referring to for the last few minutes, deals with clause 5 of the bill, the proposed section 10(1)(b)(ii)(A), which reads:

Amounts paid or credited to the union in the reporting period by, on behalf of or in respect of members resident in Canada, and

(a) expenditures made by the union in the reporting period inside or outside Canada and recorded separately in the accounts of the union as being directly related to its operations in Canada.

Any accountant, no matter how bad the situation was, could set up a set of books under that section and record a balance on the Canadian operation. That is my first point.

The second point that I want to refer to—

[Traduction]

tion des administrateurs internationaux des syndicats américains qui soumettent des rapports. Vous savez très bien qu'ils s'arrangeront pour que leurs rapports n'indiquent aucun excédent de fonds canadiens vers les États-Unis.

Il s'agit de frais directement attribuables aux membres canadiens. Il importe de se rappeler qu'il existe essentiellement deux types de syndicats américains au Canada. Les premiers assurent une gamme complète de services. Nous ne sommes pas d'accord avec leurs méthodes et quoique nous n'approuvions pas nécessairement tous les services qu'ils offrent, ils assurent néanmoins certains services à leurs membres. Voilà pour le premier type de syndicats; nous y reviendrons dans quelques instants.

L'autre type de syndicat est celui qui n'assure aucun service au Canada; c'est l'aspect qui est soulevé à la page 3 de notre mémoire. Vous l'ignorez peut-être, mais certains syndicats nationaux sont purement et simplement des organisations de façade; voilà qui constitue un véritable détournement. Qu'est-ce qui peut empêcher ces syndicats...

**Le sénateur Cook:** Pouvez-vous énumérer certains des services, pour notre information?

**M. Lang:** Les services assurés par un syndicat? Il s'agit de services de recherche, des services d'éducation, de l'organisation, des lettres aux militants, etc. Ces questions ont fait l'objet de discussions, mais elles ne sont pas couvertes par le projet de loi. Toutefois, un syndicat qui n'assure à toutes fins pratiques aucun service peut toujours se forger un mécanisme de rapport qui lui permet d'équilibrer sa comptabilité. Il peut, par exemple, indiquer des frais de \$500 pour un appel téléphonique aux États-Unis. Il n'y a aucun moyen de contrôler tous les appels téléphoniques effectués du Canada vers les États-Unis afin de déterminer si les dépenses indiquées sont réelles.

**Le sénateur Walker:** Vous êtes à la page 3 de votre mémoire. De quelle partie de l'article 10 parlez-vous?

**M. Lang:** Il s'agit de l'article 5 du projet de loi.

**Le sénateur Walker:** Conformément à ce qu'a demandé le président, voulez-vous vous en tenir à des renvois pertinents à l'article du bill.

**M. Lang:** Ce dont je parle depuis tout à l'heure a trait à l'article 5 du projet de loi, c'est-à-dire le projet d'article 10(1)(b)(ii)(A) qui stipule:

Les montants payés ou crédités au syndicat, durant la période de rapport, par des membres résidant au Canada, pour leur compte ou à leur égard, et

(A) les dépenses que le syndicat a engagées au Canada ou hors du Canada au cours de la période de rapport et inscrites séparément dans ses comptes comme étant liées directement à ses activités au Canada.»

Tout comptable, quelque mauvaise que soit la situation financière d'un organisme pourrait, en vertu de cet article, constituer un ensemble de registres comptables et indiquer un bilan équilibré des opérations au Canada. Voilà le premier point que je voulais soulever.

Le second aspect que je désire commenter...



[Text]

**The Chairman:** Let's finish that one first.

In your brief you say:

The C.C.U. supports reducing the period within which a report must be filed to ninety days from six months.

So, we do not need to look at that.

**Mr. Lang:** No, we are in agreement with that.

**The Chairman:** The next thing you deal with is section 10(1)(b)(ii)(A), and that is on page 12 of the bill.

**Senator Molson:** Clause 5 of the bill begins at the bottom of page 10 and goes over to page 11.

**The Chairman:** That is section 10(1)(a), and I am looking for the proposed section 10(1)(b).

**Mr. Lang:** I have to admit that I was somewhat confused as far as the numbering is concerned in switching back to the original act.

**The Chairman:** Is this a reference to the original act or to the bill before us?

**Mr. Lang:** It is a reference to the original act and it is clause 5 in the bill before you. That is on page 10.

**The Chairman:** And what are you objecting to?

**Mr. Lang:** I was dealing with our two main points here. What I begin with here is a secondary point, and it again refers to the fact that the bill is somewhat imprecise. The original act refers to a prescribed form.

**Senator Godfrey:** I still cannot find clause 10(1)(b).

**Mr. A. Foti, Director, Business Finance Division, Statistics Canada:** It starts on page 11 at line 23.

**Mr. Lang:** I do not have great confidence in this numbering and I had the same problem. However, if I might go through the brief and explain it, then I will be able to refer exactly to the line of the bill before us.

**The Chairman:** What does this portion of the bill do, that you object to?

**Mr. Lang:** Our objection here is that the reference to the income of international unions says that the prescribed form must be sure to include the list that is in the act, a list which includes initiation fees, members dues per capita, health and welfare settlements, death benefits, assessments, strike benefit assessments, fines and work permits. Now, it may well be that that is the intention of the CALURA administration. We are making the point that those specific items must still remain there in the bill as it is at the present time.

**The Chairman:** For the prescribed form the contents are provided by regulation and therefore can be changed.

**Mr. Lang:** That is what we are concerned about. At the present time these are specified in the present CALURA.

**Senator Molson:** Where are they prescribed in the act?

**Mr. Foti:** They are in section 10(b).

[Traduction]

**Le président:** Finissons-en d'abord avec le premier élément.

Votre mémoire stipule:

La CCU recommande de porter de six mois à 90 jours la période au cours de laquelle un rapport doit être produit.

Il n'y a donc pas lieu d'étudier cet aspect.

**M. Lang:** Non en effet.

**Le président:** Vous abordez ensuite l'article 10(1)(b)(ii)(A), qui se trouve à la page 12 du Bill.

**Le sénateur Molson:** L'article 5 du Bill commence au bas de la page 10 et se poursuit à la page 11.

**Le président:** Il s'agit de l'article 10(1)(a) alors que je cherche l'article 10(1)(b).

**M. Lang:** Je me suis embrouillé quant à la numérotation des articles en me reportant à l'ancienne loi.

**Le président:** Se rapporte-t-on à la loi elle-même ou au projet de loi dont nous sommes saisis?

**M. Lang:** A la loi, et c'est l'article 5 du bill qui se trouve à la page 10.

**Le président:** A quoi êtes-vous opposé?

**M. Lang:** Je traitais de nos deux principales objections à ce sujet. Ce dont j'ai commencé à traiter est un point secondaire et, de nouveau, il s'agit d'une imprécision du projet de loi. La loi mentionne une formule prescrite.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'arrive toujours pas à trouver l'alinéa 10(1)(b).

**M. A. Foti, directeur de la division des finances des entreprises, Statistique Canada:** Veuillez vous reporter à la ligne 23 de la page 11.

**M. Lang:** Je n'ai pas une grande confiance dans cette numérotation et j'ai eu le même problème. Cependant, si je pouvais parcourir le mémoire en donnant quelques explications, je serais ensuite en mesure de vous citer exactement la ligne du texte de loi.

**Le président:** A quoi êtes-vous opposé, dans cette partie du projet de loi?

**M. Lang:** A propos des revenus des syndicats internationaux, il est stipulé qu'on doit s'assurer que la formule prescrite comprend la liste qui figure dans la loi: les droits d'admission, les redevances individuelles des membres, les cotisations pour santé et bien-être, les cotisations pour indemnités de décès, les cotisations pour indemnités de grève, les amendes et les permis de travail. Il se peut fort bien que les services chargés d'appliquer ces dispositions le veuillent ainsi. A notre avis, ces dispositions doivent se retrouver dans le projet de loi.

**Le président:** En ce qui concerne la formule prescrite, son contenu est prévu par règlement et peut donc être modifié.

**M. Lang:** C'est cela qui nous préoccupe. Ces revenus sont en ce moment spécifiés dans la loi.

**Le sénateur Molson:** Où les trouve-t-on dans la loi?

**M. Foti:** Au paragraphe 10(b).

[Text]

**Senator Molson:** It is part II of the act, section 10(b)(ii)(A) to (G).

**Senator Godfrey:** Has the Department shown you the new prescribed form they intend to pass under the act yet?

**Mr. Lang:** No. I have seen the bill but I have not seen any of the forms for its administration.

**Senator Godfrey:** Did they not show us some other forms under this act?

**The Chairman:** We discussed it. No regulations have been produced here, and we should insist on getting them.

**Senator Godfrey:** This seems to be a retrograde step, in that it is not prescribing in detail what should be in the form.

**The Chairman:** Possibly we can find out from Mr. Foti. In general the attitude of this committee has been that where it appears to be substantive or where the information is pertinent to the principle of the bill in a substantial way, that should be in the bill and not in the regulations, because the regulations can be changed by Governor in Council.

**Senator Cook:** Could I ask the witness if the list in the act is exhaustive enough?

**Mr. Lang:** This is one of our minor points. We think it should be there, but that certainly would not satisfy our objections to CALURA at this point.

**The Chairman:** If these requirements were put in the bill and not provided for by regulations, where would that fael short of doing what you think it should do?

**Mr. Lang:** Our concern about their being omitted from the bill is exactly as stated by a number of senators here. If they are not in the bill, then they can be changed by the bureaucracy, and it has been our experience that the CALURA administration has gone down the escalator in terms of priorities of government, and has shifted quite dramatically from when it was first instituted in 1962 to having an administration of its own and a status of a ministerial report. It is now really a subdepartment of Statistics Canada and is to a greater extent being used as an information-gathering system for the Department of Labour, and we do not think that was the original intention of the bill. We think its importance is being eroded through the bureaucracy and that is why we are very concerned about things being shifted from the act to regulations.

**Senator Cook:** What did you think the original purpose of the bill was?

**Mr. Lang:** To report to Canadians and to the government on the funds that were being collected from Canadian workers and from Canadian trade unionists and sent to the United States. That was the main purpose. The purpose was to report on that and bring it to the attention of the public. That has slipped a lot over the years.

**The Chairman:** Mr. Lang, let us crystalize this. On the bottom of page 3 of your brief, where you talk about what the prescribed form should include under the present list, you say:

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Ils se trouvent dans la partie II de la loi, à l'alinéa 10b)(ii)(A) à (G).

**Le sénateur Godfrey:** Le ministère vous a-t-il fait voir la nouvelle formule prescrite qu'il a l'intention d'adopter en vertu de la loi?

**M. Lang:** Non. J'ai vu le projet de loi, mais je n'ai vu aucune formule relative à son application.

**Le sénateur Godfrey:** Ne vous a-t-on pas fait voir quelques autres formules relatives à la présente loi?

**Le président:** Nous en avons discuté. Aucun règlement ne nous a été présenté, et nous devrions insister pour les avoir.

**Le sénateur Godfrey:** Cela donne l'impression d'être une mesure rétrograde, car on ne prescrit pas en détail ce qui devrait figurer dans la formule.

**Le président:** M. Foti pourra peut-être nous en apprendre davantage. En général, lorsqu'un point semble important ou que l'information se rapporte au principe du bill, le Comité préfère qu'ils figurent dans le bill et non pas dans le règlement, parce que celui-ci peut être modifié par le gouverneur en conseil.

**Le sénateur Cook:** Puis-je demander au témoin si la liste qui figure dans la loi est suffisamment détaillée?

**M. Lang:** C'est l'un de nos points secondaires. Nous pensons que cette liste devrait faire partie du projet de loi, mais cela ne ferait certainement pas tomber nos objections.

**Le président:** Si ces dispositions étaient contenues dans le projet de loi plutôt que dans le règlement, cela vous semblerait-il satisfaisant?

**M. Lang:** Leur omission dans le projet de loi suscite chez nous exactement les mêmes craintes que celles qui ont été exprimées par un certain nombre de sénateurs. Si ces conditions ne figurent pas dans le projet de loi, elles peuvent être modifiées par les bureaucrates et nous avons constaté que les services chargés d'appliquer la loi ont beaucoup perdu d'importance aux yeux du gouvernement, car au début, en 1962, ils constituaient une administration autonome et relevaient d'un ministre, et ils ne sont plus aujourd'hui qu'une sous-division de Statistique Canada, utilisés dans une large mesure comme un système de collecte des données pour le ministère du Travail; nous ne pensons pas que cela ait été l'objet initial du bill. Nous croyons que son importance lui a été peu à peu enlevée par la bureaucratie et c'est pourquoi nous redoutons ce genre d'évacuation.

**Le sénateur Cook:** Quel était, à votre avis, le but initial du bill?

**M. Lang:** Faire rapport aux Canadiens et au gouvernement des fonds perçus de travailleurs canadiens ainsi que de syndicats ouvriers canadiens et envoyés aux États-Unis. C'était là le but principal: faire rapport et attirer l'attention du public sur le sujet. Nous n'en sommes plus là!

**Le président:** M. Lang, soyons précis sur ce point. Au bas de la page 3 de votre mémoire, lorsque vous énumérez ce que la



[Text]

However, we wish to note that they are not the only sources of revenue.

That is getting down to the meat of it.

**Mr. Lang:** Yes.

**The Chairman:** You say:

Canadian members of international unions could legitimately claim a portion of interest, dividends, rents and other miscellaneous income which is generated from their funds in the International head office. These latter sources accounted for more than 15 per cent of the total income of International unions in 1975.

You say that if Bill S-10 is to provide for more complete reporting on expenditures made on behalf of Canadian members, the CCU believes that the legislation should also require international unions to keep separate accounts of these other sources of income and credit them to their Canadian members. That is what you say, and however it is worded that is what you want to have provided in the way of information.

**Mr. Lang:** That is correct.

**The Chairman:** If this list which appears in the present act were in the bill and another paragraph was added in language that would describe what it is and what the problem is, would that satisfy you?

**Mr. Lang:** Yes.

**The Chairman:** Let us move on to the next point, then.

**Mr. Lang:** The next point concerns section 10(1)(b)(ii)(B) of the bill, and that is found starting at the top of page 12 of the bill.

**The Chairman:** All right. What is it that you have to say about that?

**Mr. Lang:** At the top of page 12. (B) requires the following:

(B) expenditures made by the union in the reporting period inside or outside Canada and recorded separately in the accounts of the union as being directly related to its operations in Canada.

That is the point I was making before. It means that the international unions will be free to set up any sort of accounting procedures; whether or not they are fair is beside the point. They can do that to ensure that their books show that there is not a profit being made on their Canadian operations. I have gone over that before. In this section, we are concerned particularly about those American unions which provide very few services in Canada.

For example, the International Upholsterers' Union is run out of a guy's basement in Montreal. He has his wife on staff; he is on staff; his son is on staff; they provide no services for their members out of that money that is provided. It is a total, complete rip-off.

[Traduction]

formule prescrite devrait inclure dans la liste actuelle, vous déclarez:

Cependant, nous désirons souligner qu'il existe d'autres sources de revenu.

Nous arrivons au point important, je crois.

**M. Lang:** Oui.

**Le président:** Vous écrivez:

Les membres canadiens des syndicats internationaux pourraient légitimement revendiquer une partie des intérêts, dividendes, loyers et autres recettes diverses qui proviennent de leurs fonds versés au siège central international. Ces dernières sources ont représenté en 1975 plus de 15 p. 100 du revenu total des syndicats internationaux.

Vous dites que si le projet de loi S-10 exige des rapports plus complets au sujet des dépenses engagées pour le compte de Canadiens, la Confédération des syndicats canadiens est d'avis que la loi devrait aussi obliger les syndicats internationaux à tenir des comptes distincts de ces autres sources de revenu et à les créditer à leurs membres canadiens. C'est ce que vous dites et, quel que soit le libellé, c'est le genre d'information qui, d'après vous, devrait être fourni.

**M. Lang:** C'est exact.

**Le président:** Si la liste qui figure dans la loi actuelle était reprise dans le bill et si un alinéa était ajouté pour préciser de quoi il s'agit et en quoi consiste le problème, seriez-vous satisfait?

**M. Lang:** Oui.

**Le président:** Passons alors à la question suivante.

**M. Lang:** C'est l'alinéa 10(1)(b)(ii)(B) du projet de loi et on le trouve au début de la page 12.

**Le président:** Très bien. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

**M. Lang:** Au début de la page 12, voir: le texte du sous-alinéa (B):

(B) les dépenses que le syndicat a engagées au Canada ou hors du Canada au cours de la période de rapport et inscrites séparément dans ses comptes comme étant liées directement à ses activités au Canada.»

C'est la question dont j'ai déjà discuté. Cela signifie que les syndicats internationaux seront libres d'adopter n'importe quel genre de méthode de comptabilité, qu'elle soit juste ou non. Ils peuvent agir ainsi afin d'assurer que, d'après leurs livres, ils ne tirent aucun gain de leurs activités au Canada. J'ai déjà expliqué cette question. Ce qui nous préoccupe, en particulier, dans le présent article, ce sont ceux des syndicats américains qui ne fournissent que très peu de services au Canada.

Par exemple, l'Union internationale des rembourreurs est dirigée à partir du domicile d'un particulier à Montréal. Sa femme fait partie du personnel, son fils également et ils ne fournissent aucun service avec l'argent qu'ils reçoivent. C'est un abus flagrant.



[Text]

**Senator Molson:** How many members do they have?

**Mr. Lang:** Thousands.

**Senator Molson:** In Canada?

**Mr. Lang:** They have thousands in Canada, yes.

**The Chairman:** Mr. Lang, all we are trying to do is to understand this. You do not have to sell us the correctness of the position. If there is a requirement to furnish certain information, then it it should be meaningful. That is a basic principle.

**Mr. Lang:** Yes.

**The Chairman:** You understand that.

**Mr. Lang:** Yes.

**The Chairman:** Once we accept your statement—we have ways of checking it, but let us assume that we accept it—if the proper and full information concerning expenditures made by American unions which have Canadian members is not forthcoming or is not properly stated, it may be the fault of the requirement of what information must be furnished.

**Mr. Lang:** Okay.

**The Chairman:** Have you any language to suggest what should be added, or shall we use our own judgment? The bill says:

expenditures made... inside or outside Canada and recorded separately in the accounts of the union as being directly related to its operations in Canada.

Is there any provision in the original bill for auditing statements that are furnished by the American unions on this point?

**Mr. Lang:** No. They must submit their own audited statements, but there is no provision in the bill for checking those statements. They are accepted at face value.

**The Chairman:** You mean to say they are accepted at face value, but your position is that there should be some requirements of checking them. Is that right?

**Mr. Lang:** Exactly.

**Senator Cook:** Is there any definition of "auditor"? Does it say in the bill who the auditors should be or whether it should be independent auditors, qualified auditors, et cetera?

**Mr. Lang:** I think it has to be a certified audited statement, but I am not clear on that. However, you realize that you can have an audited statement which balances the books and everything, and there is no money missing, but it does not go into examining whether those services or accounts are meaningful.

Let me give you a concrete example. Another area of what we could talk about is the area of communications.

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Combien de membres ce syndicat compte-t-il?

**M. Lang:** Des milliers.

**Le sénateur Molson:** Au Canada?

**M. Lang:** Il en comporte des milliers au Canada.

**Le président:** Monsieur Lang, nous essayons simplement de comprendre cette exigence. Vous n'avez pas à justifier la position adoptée. Si certains renseignements doivent être fournis, cela devrait avoir une certaine importance. C'est un principe fondamental.

**M. Lang:** Oui.

**Le président:** Vous comprenez cela.

**M. Lang:** Oui.

**Le président:** Une fois que nous aurons accepté votre déclaration—nous avons des moyens de la vérifier, mais supposons que nous l'acceptons—si les renseignements pertinents et complets touchant aux dépenses engagées par des syndicats américains ayant des membres au Canada ne sont pas fournis ou ne sont pas convenablement présentés, il se peut que ce soit en raison de la nature même de la disposition législative et du genre de renseignements qu'elle vise.

**M. Lang:** C'est juste.

**Le président:** De quelle façon formuleriez-vous le reste des exigences, ou devons-nous plutôt juger par nous-mêmes? Le projet de loi stipule ce qui suit:

les dépenses... engagées au Canada ou hors du Canada... et inscrites séparément dans ses comptes comme étant liées directement à ses activités au Canada.

Dans le projet de loi initial y a-t-il une disposition concernant la vérification des déclarations qui sont fournies par les syndicats américains à cet égard?

**M. Lang:** Non. Ces derniers doivent produire leurs propres déclarations vérifiées; il n'y a toutefois aucune disposition dans le projet de loi qui prévoit la vérification de ces déclarations, lesquelles sont acceptées à leur prétendue valeur.

**Le président:** Vous voulez dire qu'elles sont acceptées à leur prétendue valeur, mais vous estimez qu'on devrait exiger qu'elles soient vérifiées. C'est votre point de vue?

**M. Lang:** Tout à fait.

**Le sénateur Cook:** Donne-t-on une définition de «vérificateur»? Précise-t-on dans le projet de loi qui devraient être les vérificateurs, s'il devrait s'agir de vérificateurs indépendants ou de vérificateurs compétents, etc.?

**M. Lang:** Je crois que la déclaration doit avoir été vérifiée et attestée, mais je n'en suis pas certain. Toutefois, vous vous rendez compte qu'au cours d'une vérification des états financiers vous pouvez balancer les livres, etc. et constater qu'aucun montant ne manque, mais vous ne vérifiez pas si ces services ou ces comptes sont justifiés.

Permettez-moi de vous donner un exemple concret. Nous pourrions peut-être également parler du domaine des communications.

[Text]

**The Chairman:** That is another heading we will be dealing with later?

**Mr. Lang:** Not really. This would apply right here under this section.

**The Chairman:** We will not have it again later, will we?

**Mr. Lang:** No. It is here. All Canadian members of international unions are sent a newspaper. I have just picked one at random. I have in front of me a copy of the *Teamsters* from 1976. If you go through this, all the way through it, you will see that there is not a word about Canada in this publication. They talk about passing labour law reform. It is all about the American system; it is an American magazine and has absolutely no relevance to Canadian members, absolutely none. There is not a word in here about Canada.

If they say this costs a dollar to produce and mail, and what not, under this bill they can charge every Canadian member, if they send it to them, and they do send it to them, a dollar. That is going to be permitted under this bill. I ask why. Why should they be able to do this? This is absolutely garbage for a Canadian member, and the bill should have some safeguards built into it so that they are not going to be able to assess Canadian members for all this useless stuff.

**The Chairman:** Mr. Lang, the language of the bill says:

—being directly related to its operations in Canada.

Those are the important words. There does not appear to be anything in the way of guidelines for interpretation of the words “being directly related”, or any provision as to what happens if they are challenged.

**Mr. Lang:** That is correct.

**The Chairman:** Then there are two things you want; you want some provision in the bill relating to the words, “being directly related to the operations in Canada,” of the American union; is that not right?

**Mr. Lang:** Yes.

**The Chairman:** And you want some provision in the bill which will give the Canadian workman or member of that American union something that will allow his union to demand what the factual support is for changing that expense against Canada?

**Mr. Lang:** Yes, and they should have to justify that to the CALURA administration, or whoever is responsible for the bill. These should not just be accepted.

**The Chairman:** That is what we are talking about. We understand that. Let us move on to the next item.

**Senator Godfrey:** I must say that the drafting is not very good. It says it must be recorded, “as being directly related.” It does not say it has to be directly related. As long as they say it is, it is all right.

[Traduction]

**Le président:** Ne s'agit-il pas d'un sujet que nous évoquerons plus tard?

**M. Lang:** Pas vraiment. Il conviendrait de l'étudier en regard du présent article.

**Le président:** Nous n'en reparlerons pas plus tard?

**M. Lang:** Non. Nous en parlerons dès maintenant. Tous les membres canadiens de syndicats internationaux reçoivent un journal. J'en choisis un au hasard. J'ai sous les yeux un exemplaire de 1976 de *Teamsters*. Si vous le parcourez, en entier, vous constaterez qu'il n'y est aucunement fait mention du Canada. On y parle de réformer le droit du travail. Il n'y est question que du système américain; c'est une revue américaine qui n'intéresse absolument pas les membres canadiens. Il n'y est aucunement fait mention du Canada.

S'il est dit que cette revue coûte un dollar à produire et à expédier, aux termes du présent projet de loi, ses auteurs pourront exiger que chaque membre canadien, qui reçoit la revue verse un dollar même s'il n'a pas manifesté le désir d'y être abonné. Ce procédé sera autorisé aux termes du projet de loi. Je veux en connaître la raison. Pourquoi auraient-ils le droit de le faire? Cette revue est tout à fait inutile pour un membre canadien et le bill devrait empêcher qu'on puisse imposer à des membres canadiens ce matériel inutile.

**Le président:** Monsieur Lang, voici ce que dit le projet de loi:

—étant liées directement à ses activités au Canada.

Ce sont là les mots clés. Il semble n'y avoir aucune ligne directrice en ce qui concerne l'interprétation des termes «étant liées directement», aucune disposition relativement à ce qui se produit s'il y a contestation.

**M. Lang:** C'est exact.

**Le président:** Si je ne m'abuse, vous voulez donc deux choses; vous voulez une certaine modification dans le projet de loi à propos de l'expression «étant liées directement aux activités du syndicat américain au Canada»?

**M. Lang:** Oui.

**Le président:** Et vous voulez qu'on y ajoute une disposition qui fournira aux travailleurs ou aux membres canadiens de ce syndicat américain un moyen grâce auquel ce dernier pourra demander sur quoi il se fonde vraiment pour imputer cette dépense au Canada?

**M. Lang:** Oui, et il faudrait que le syndicat puisse se justifier auprès de la loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers ou de quiconque s'occupe de ce projet de loi. Il ne faudrait pas se contenter simplement d'accepter ces dépenses.

**Le président:** C'est ce dont nous parlons. Nous comprenons cela. Passons au point suivant.

**Le sénateur Godfrey:** Je dois dire que c'est très mal dit. On dit que les dépenses doivent être inscrites «comme étant liées directement.» Le bill ne stipule pas que ces dépenses doivent être directement liées. Mais tant que les syndicats le disent, tout est pour le mieux.



[Text]

**Senator Molson:** What we are talking about is really not related to its operations in Canada. I think it is related to its Canadian members. Perhaps that is what we are talking about, and perhaps that is a different thing. For the sake of argument, the magazine we just looked at has nothing to do particularly with the operation in Canada, but it goes to the individual members and it costs them something. So, it seems to me that it is related to the Canadian membership, and that is what we are talking about.

**The Chairman:** Relating to or affecting.

**Senator Molson:** Is that not what you are really getting at, Mr. Lang? Is that not what you are really saying? Are you saying that it should be for the benefit of the Canadian member?

**Mr. Lang:** Yes. If it is not for their benefit, they should not be able to charge it under the CALURA.

**The Chairman:** What is the penalty to the American union if it does not justify these expenses?

**Mr. Lang:** There is a small fine for not reporting, but I do not think there is any provision for demanding justification of the expenditure.

**The Chairman:** Are you raising that point? Are you saying that the penalties should be realistic?

**Mr. Lang:** No. In fact, in the operation of the CALURA up to now, as far as I am aware from reading the CALURA administration reports, the trade unions—both American and Canadian unions—have been very good in that they have been filing the reports. I do not think there has been a problem with unions in filing. So, it is not in filing the reports, but what you are going to allow them under the reports.

**The Chairman:** Then you have misunderstood my question.

**Mr. Lang:** I am sorry.

**The Chairman:** My question relates to this: If the department administering this wants to get the factual support that these expenses are directly related to the Canadian membership and were for the benefit of the Canadian membership, and if we amended the bill so as to require that, and if the administrators required factual support of that, then I am asking what the penalty provided in the bill is if that information is not furnished?

**Mr. Lang:** I am not exactly sure, but I think that the penalty is in the range of a few hundred dollars. We would not ask that the penalties be increased; we are much more concerned with getting a tighter bill.

**The Chairman:** I know that.

**Senator Cook:** All the bill can do is get information.

**The Chairman:** Yes.

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Ce dont nous parlons n'est pas réellement lié à ses activités au Canada. Je crois que ses dépenses sont liées à ses membres canadiens. C'est peut-être ce dont nous parlons, mais rien ne nous permet d'en être sûr. Aux fins de la discussion, la revue sur laquelle nous venons tout juste de jeter un coup d'œil n'a rien à voir en particulier avec les activités du syndicat au Canada, mais elle est néanmoins expédiée aux membres qui doivent en assumer le coût. Il me semble donc qu'elle soit liée aux membres canadiens et qu'il s'agisse bien de ce dont nous parlons.

**Le président:** Liée à ces membres ou les visant.

**Le sénateur Molson:** N'est-ce pas ce à quoi vous voulez en venir, monsieur Lang. N'est-ce pas ce que vous voulez vraiment dire? Êtes-vous d'avis que cela devrait intéresser les membres canadiens?

**M. Lang:** Oui. Si les articles n'intéressent pas ces derniers, il ne devrait pas être possible de leur en imputer les frais en application de la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers.

**Le président:** Quelle est la peine imposée si le syndicat américain ne justifie pas ces dépenses?

**M. Lang:** L'amende est minime, mais je ne crois pas qu'il y ait de dispositions exigeant la justification des dépenses.

**Le président:** Soulevez-vous ce point? Dites-vous que les peines devraient être réalistes?

**M. Lang:** Non. En fait, en ce qui concerne les modalités d'application de la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers jusqu'à maintenant, du moins à ce que j'ai pu en comprendre en lisant les rapports administratifs sur cette loi, les syndicats, tant américains que canadiens, n'ont rien eu à se faire reprocher parce qu'ils ont toujours produit leurs déclarations. Je ne crois pas que les syndicats s'en soient dispensés. Le problème réside donc plutôt dans ce que vous allez leur permettre de déclarer.

**Le président:** Alors, vous n'avez pas bien compris ma question.

**M. Lang:** Je suis désolé.

**Le président:** Voici ma question: si le ministère chargé d'appliquer cette loi désire savoir si ces dépenses sont effectivement liées directement aux membres canadiens et ont été engagées dans l'intérêt de ces derniers, en supposant que nous modifions le projet de loi de façon que les administrateurs puissent exiger des preuves à ce sujet, quelle peine serait alors prévue dans le projet de loi si pareille obligation n'était pas respectée?

**M. Lang:** Je n'en suis pas certain, mais je crois que la peine est de quelques centaines de dollars. Nous ne demanderions pas que les peines soient augmentées, mais plutôt que le projet de loi soit renforcé.

**Le président:** Je sais cela.

**Le sénateur Cook:** Le bill permet seulement d'obtenir des renseignements.

**Le président:** En effet.



[Text]

**Senator Cook:** that is all it does, and these people are anxious that they get accurate information so that they can, if you like, indulge—

**The Chairman:** The point, as I see it—and I may be wrong—is that if you get to a stage where you do not get the answers that would explain satisfactorily these expenditures as being related to Canadian members, what remedy is there?

**Senator Cook:** I suppose that that would be in the hands of individual union members to raise Cain.

**The Chairman:** They may want to retain their membership in the American union. In any event, if one puts a penalty in the bill which interferes with that, maybe they would not want it.

**Senator Cook:** But this is only an information bill. This is not a bill to regulate unions or put them in certain situations.

**The Chairman:** How does one get the information one wants? First of all, the statute has to provide for it in as particular a way as you can put it. If the administration asks for that and they do not get it, then what happens?

**Senator Cook:** It says that they are fined.

**The Chairman:** Yes, a small fine.

**Mr. Foti:** It is a fine of \$250 a day. That is not a small fine.

**The Chairman:** How do you collect that?

**Mr. Foti:** We have to take them to court to collect it.

**Senator Cook:** All of which would be bad publicity for the union.

**The Chairman:** Yes, and might affect their continuing membership in Canada.

**Senator Molson:** Has that ever happened?

**The Chairman:** Dr. Foti, has it ever happened that there has been a prosecution?

**Mr. Foti:** We have had prosecutions under the corporation side. On the labour union side we have not had any problems of either delinquency or accuracy. The unions have been very co-operative. Since the act has been in existence we got everything we wanted. We had no problems.

**The Chairman:** In any event, we know what the provision is. We will have to make the determination of whether this will be effective enough to produce the information required. So, we understand that point now. Can we move on to the next point?

**Mr. Lang:** The third major point deals with paragraph 10(2). This paragraph states:

A labour union having its headquarters situated outside Canada may, at the same time as it files the return required under paragraph (1)(b) . . . file, in addition, a statement showing all expenditures made by the union in

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** C'est tout ce qu'il fait et ces personnes espèrent obtenir des renseignements précis de sorte qu'elles puissent en quelque sorte s'adonner à . . .

**Le président:** La question, d'après ce que je comprends—et je me trompe peut-être—se résume à ceci: s'il vous est impossible d'obtenir des réponses qui expliqueraient de façon satisfaisante que ces dépenses sont liées à des membres canadiens, quel recours y a-t-il?

**Le sénateur Cook:** Je suppose qu'il incomberait alors à chaque membre du syndicat de faire un boucan à tout casser.

**Le président:** Il se pourrait qu'ils veuillent continuer à être membres du syndicat américain. De toute façon les membres s'opposeraient peut-être à une peine qui serait prévue dans le projet de loi mais qui irait à l'encontre de ce principe.

**Le sénateur Cook:** Mais il s'agit simplement d'un projet de loi d'information et non d'un bill visant à réglementer les syndicats ou à placer ces derniers dans certaines situations.

**Le président:** Comment obtient-on alors les renseignements désirés? Premièrement, la loi doit prévoir aussi précisément que possible le mode de divulgation de cette information. Qu'advient-il si les démarches de l'administration en ce sens sont vaines?

**Le sénateur Cook:** La loi prévoit l'imposition d'une amende.

**Le président:** Oui, une petite amende.

**M. Foti:** Il s'agit d'une amende de \$250 par jour. Il ne s'agit pas d'une petite amende.

**Le président:** Comment la percevez-vous?

**M. Foti:** Nous devons aller devant les tribunaux pour la percevoir.

**Le sénateur Cook:** Ce serait alors une bien mauvaise publicité pour le syndicat.

**Le président:** Oui et cela pourrait influencer sur le nombre de leurs membres au Canada.

**Le sénateur Molson:** Cela s'est-il déjà produit?

**Le président:** Monsieur Foti, des poursuites ont-elles déjà été intentées?

**M. Foti:** Nous avons dû poursuivre des corporations. En ce qui concerne les syndicats, nous n'avons eu aucun problème tant en ce qui concerne les délits que l'exactitude des renseignements fournies. Les syndicats ont été très coopératifs. Depuis que la loi est en vigueur, nous avons obtenu tout ce que nous voulions. Nous n'avons eu aucun problème.

**Le président:** De toute façon, nous connaissons la disposition. Il nous faudra déterminer si ce projet de loi permettra d'obtenir les renseignements requis. Comme nous comprenons bien ce point maintenant, pouvons-nous passer à la question suivante?

**M. Lang:** Le troisième point porte sur le paragraphe 10(2), ainsi libellé:

Tout syndicat ouvrier ayant son siège social hors du Canada peut joindre à sa déclaration produite conformément à l'alinéa (1)b) . . . un état indiquant toutes les dépenses qu'il a engagées au Canada ou hors du Canada

[Text]

the reporting period inside or outside Canada for the benefit of members resident in Canada other than those expenditures reported under clause (1)(b)(ii)(B).

We think that this has to be taken out completely. This is a disgrace, because what it is going to allow is anything not covered up above where there are separate accounts. In that case the unions, the American unions, can voluntarily file a separate report for services provided to their members inside or outside Canada for the benefit of their members resident in Canada.

If you want to know the history of it, this is the steelworkers' section of the bill. Making it voluntary means it is only going to be used when, for some reason or other, there have been heavy expenditures on behalf of the Canadian members for a certain period of time through a certain year, and the most likely situation of that would be a prolonged strike. In that event, that particular union could report that, for that one year, they had spent more money in Canada than they had collected; but in other years—

**The Chairman:** Let me stop you there for a moment, Mr. Lang. What you are saying, in effect, is that the provision for voluntarily filing additional information to supplement the statutory information that is required should be taken out of the bill.

**Mr. Lang:** Yes.

**The Chairman:** And the reason you say that is that because it is voluntary there is no way of getting a verification of that as there is in getting the required information under the statute.

**Mr. Lang:** Exactly.

**Senator Cook:** What the witness is saying, to my mind, is that it could be used just for window dressing.

**The Chairman:** Yes, that is what Mr. Lang has said. He did not use the term "window dressing."

**Senator Walker:** Would you be satisfied if in that proposed section the word "shall" were substituted for the word "may"?

**The Chairman:** What he is saying is that it should be struck out.

**Senator Godfrey:** Is that in the present act?

**Mr. Lang:** No.

**Senator Godfrey:** Why do you call it the Steelworkers' section?

**Mr. Lang:** This gets back to those international unions which do provide a full range of services in Canada, such as the Steelworkers and the Autoworkers. Those unions have Canadian districts with research and legislative departments, and the full range of services.

I have their financial reports before me, and they still, even with providing a full range of services, run a surplus on their Canadian operations. What they want to do, in issuing a financial report, in any debate with us, is to set out, in addition to all of the costs of the services which are provided in Canada,

[Traduction]

au cours de ladite période au profit de ses membres résidant au Canada, à l'exception des dépenses visées à la disposition (1)b)(ii)(B).

Nous croyons que ce paragraphe devrait être supprimé. C'est une honte car il va permettre toute activité non visée par ce paragraphe, chaque fois qu'il y aura des comptes distincts. Dans ce cas, les syndicats, les syndicats américains, peuvent volontairement déposer un rapport distinct relatif aux services fournis à leurs membres au Canada ou encore à l'étranger, au profit de leurs membres qui résident au Canada.

Si vous voulez en apprendre plus long, ce paragraphe a trait à l'article du bill qui porte sur les métallurgistes. De la sorte, un tel rapport ne serait préparé que lorsque pour une raison ou pour une autre, de grosses dépenses auraient été faites au nom des membres canadiens pour une certaine période au cours d'une année donnée, soit très probablement au cours d'une grève prolongée. Dans ce cas, ce syndicat pourrait déclarer qu'au cours de cette même année, il a dépensé plus d'argent au Canada qu'il n'en a recueilli; au cours d'autres années cependant...

**Le président:** Permettez-moi de vous interrompre un instant, monsieur Lang. Vous dites en fait que la disposition relative à la présentation d'un dépôt volontaire de renseignements additionnels pour compléter l'information statutaire exigée devrait être retirée du bill.

**M. Lang:** Oui.

**Le président:** Vous justifiez votre point de vue du fait que la préparation d'un tel rapport étant facultative, il n'y aurait aucune façon d'en obtenir une vérification comme on peut le faire lorsqu'il s'agit d'informations requises par la loi.

**M. Lang:** Exactement.

**Le sénateur Cook:** Le témoin veut dire, à mon avis, que l'information ne pourrait être utilisée que symboliquement.

**Le président:** Oui, c'est ce que monsieur Lang a dit. Il n'a pas utilisé le terme «symboliquement».

**Le sénateur Walker:** Seriez-vous satisfait si dans cet article proposé, le terme «doit» remplaçait le terme «peut»?

**Le président:** Il dit que ce paragraphe devrait être supprimé.

**Le sénateur Godfrey:** Est-ce dans la loi actuelle?

**M. Lang:** Non.

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi l'appellez-vous «l'article des métallurgistes»?

**M. Lang:** Ce paragraphe se rapporte aux syndicats internationaux qui fournissent une vaste gamme de services au Canada, tels les métallurgistes et les travailleurs de l'automobile. Ces syndicats ont des districts canadiens dotés de départements de recherche et de départements législatifs, et offrent toute la gamme des services requis.

J'ai sous les yeux le rapport financier, et il semble que même en fournissant une vaste gamme de services, ces syndicats enregistrent un surplus dans leurs opérations canadiennes. Ils veulent, en nous présentant un rapport financier, chaque fois qu'ils se présentent devant nous, établir en plus de tous les



[Text]

a percentage of the operation of the International headquarters, a percentage that is related to their Canadian membership. As far as the Steelworkers' union is concerned, the Canadian union represents 12 per cent of the total membership. The Canadian union pays 100 per cent of all of the services provided in Canada, and it is then taxed 12 per cent of the cost of the International head office. In that way the Steelworkers balance their books, and they say, "We spend more money in Canada than we collect, and all this stuff about Canadian workers being ripped off is rubbish." That is how they do it, and that is how they would use this provision of the bill. By voluntarily reporting each year, they can say that, in addition to all of this, there is this extra 12 per cent which is really attributable to Canadian members because they are part of the International. So, they are being double taxed.

**Senator Cook:** You are suggesting that the Canadian union should not pay any part of the expenses of the International headquarters?

**Mr. Lang:** I would argue that position, yes.

**The Chairman:** Of course, you realize that there may well be, on sound accounting principles, another side to that question; that is, that the American union is able to maintain the Canadian end because of the general setup which it has outside of Canada, and therefore some portion of the overhead of the International headquarters should be charged against all of the people who are members of the union.

**Mr. Lang:** I will concede that. It is true that there may be some small percentage attributable, but it is definitely not a percentage equivalent to the Canadian membership. In the case of the Steelworkers, it is not 12 per cent. The International president, for example, might make \$80,000 a year, and you might argue . . .

**The Chairman:** Might I suggest something like campaign contributions in the presidential elections, say, in the United States.

**Mr. Lang:** Are you serious?

**The Chairman:** Do you think that there might be some part of such contributions charged to the Canadian union? Is that what you are concerned about?

**Mr. Lang:** Yes, under the provisions of this bill, I think that is certainly going to be charged. Some portion of the International President's salary would be attributable, but it would not be equivalent to the Canadian membership. Even for those types of unions that operate a full range of services here, the International President is not very visible in Canada. He is the American President, and it is a branch plant. Thank goodness that, at least in the better of the unions, it is the Canadian Director who is responsible here in Canada, and his salary, as well as those of other senior officers of the Canadian union, is fully paid under the present arrangement.

[Traduction]

coûts des services qui sont fournis au Canada, un pourcentage du coût d'exploitation du siège social international, pourcentage qui est lié à leurs membres canadiens. Pour ce qui est du Syndicat des métallurgistes, le syndicat canadien représente 12 p. 100 de tous les membres. Il assume le coût total des services fournis au Canada et est ensuite imposé à raison de 12 p. 100 du coût d'exploitation du siège social international. C'est de cette façon que les métallurgistes balancent leurs livres, prétendant qu'ils dépensent plus d'argent au Canada qu'ils n'en recueillent, et que toutes les rumeurs voulant que les travailleurs canadiens n'y trouvent pas leur compte ne sont absolument pas fondées. C'est leur façon de procéder et c'est aussi de cette façon qu'ils utiliseraient cette disposition du bill. En présentant volontairement un rapport chaque année, ils peuvent affirmer que ces 12 p. 100 supplémentaires sont réellement attribuables aux membres canadiens du fait qu'ils sont membres du syndicat international. Ceux-ci sont donc doublement imposés.

**Le sénateur Cook:** Voulez-vous dire que le syndicat canadien ne devrait pas payer une certaine partie des dépenses du siège social international?

**M. Lang:** C'est ce que je soutiens, oui.

**Le président:** Bien sûr, vous vous rendez compte qu'il pourrait bien y avoir, conformément aux bons principes comptables, un autre côté à cette question, c'est-à-dire que le syndicat américain peut soutenir le syndicat canadien en raison de son établissement général à l'extérieur du Canada. Par conséquent, une certaine partie des frais généraux du siège social international devrait être assumée par l'ensemble des membres du syndicat.

**M. Lang:** Je vous le concède. Il est vrai qu'on pourrait attribuer de petits pourcentages, mais certes pas des pourcentages équivalents à ceux qu'on prévoit pour les membres canadiens. Dans le cas des métallurgistes, on ne parle pas de 12 p. 100. Le président du syndicat international, par exemple, gagne peut-être \$80 000 par année, et vous pourriez répondre.

**Le président:** Pourrais-je suggérer quelque chose comme une campagne de souscription au cours des élections présidentielles aux États-Unis par exemple.

**M. Lang:** Êtes-vous sérieux?

**Le président:** Croyez-vous qu'une certaine partie de ces contributions pourrait être imposée au syndicat canadien? Est-ce ce qui vous préoccupe?

**M. Lang:** Oui, aux termes des dispositions de ce bill, je crois que cette contribution serait certainement imposée. Une partie du salaire du président du syndicat international pourrait être mise à contribution, mais elle ne correspondrait pas à la participation canadienne. Même pour ces genres de syndicats qui rendent une vaste gamme de services ici, le président du syndicat international ne se manifeste pas beaucoup au Canada. Il s'agit du président américain, et nous sommes une succursale. Mais Dieu soit loué, au moins pour le mieux-être des syndicats, c'est le directeur canadien qui est responsable ici au Canada et son salaire, ainsi que ceux des autres dirigeants du syndicat canadien, est complètement payé aux termes de l'accord actuel.



[Text]

I think there have to be very strict limits on that, and certainly we should not allow a tax equivalent to that of the Canadian membership.

**Senator Godfrey:** What you are really saying now is that the American unions do not run the Canadian unions and are therefore not entitled—

**Mr. Lang:** I pointed out originally that there are two types of unions operating in Canada. When there is a question of control, then the International President has all of the authority he wants to move in and take control. But in terms of the actual day-to-day operations of the union, he is not present.

**Senator Cook:** Is there any rule of thumb in these big international unions as to what the percentage of the Canadian members would be? You say they have 12 per cent of the Steelworkers?

**Mr. Lang:** Yes, 12 per cent in the Steelworkers. The overall average in terms of Canadian membership is 10 per cent. There are of course some fluctuations. There is only one international union in which Canadian members are in the majority, and that is the International Woodworkers' Union.

**Senator Walker:** Getting back to the bill, you want to have deleted from clause 5 the proposed subsection 10(2), for the reasons you have given.

**Mr. Lang:** Yes.

**The Chairman:** That appears to be the substance of your brief; is that right?

**Mr. Lang:** Yes.

**Senator Cook:** Just one question. You say you represent 30,000 members.

**Mr. Lang:** Yes.

**Senator Cook:** How many do your friendly opponents represent?

**Mr. Lang:** A little over 2 million.

**Senator Molson:** You say there are 15 unions comprising your Confederation. Can you tell us what those are, or most of them?

**Mr. Lang:** In British Columbia we have CAIMAW, which is a general union, the Canadian Association of Industrial Mechanical and Allied Workers; the Pulp and Paper Workers of Canada, which represents about half of the pulpworkers in the province of British Columbia; we have CASAW, Canadian Association of Smelter and Allied Workers—

**Senator Molson:** Is that in the West, too?

**Mr. Lang:** Yes, in Kitimat and Yellowknife. These are all in B.C. In Montreal, we have the United Oil Workers of Canada, of which Bill Butcher here is President.

**Senator Molson:** That is all oil refineries in the east and west?

**Mr. Lang:** Yes. John Meiorin is the Secretary-Treasurer of the Bricklayers-Masons Independent Union, the largest bricklayers' union in the Toronto area.

[Traduction]

Je crois que des limites très strictes devraient être fixées et que nous ne devrions certes pas permettre que soit perçu un impôt équivalent à celui de la participation canadienne.

**Le sénateur Godfrey:** Vous voulez dire que les syndicats américains ne dirigent pas les syndicats canadiens et que par conséquent, ils n'ont pas droit...

**M. Lang:** J'ai souligné au départ qu'il y a deux types de syndicats en place au Canada. Lorsqu'il s'agit de contrôle, le président du syndicat international a tout le pouvoir voulu pour prendre le contrôle. Mais il ne participe aucunement aux fonctions journalières réelles du syndicat.

**Le sénateur Cook:** Y a-t-il dans ces grands syndicats internationaux une règle qui permette de fixer le pourcentage imposé aux membres canadiens? Vous dites que la participation canadienne équivaut à 12 % des métallurgistes?

**M. Lang:** Oui, 12 % des métallurgistes. La moyenne globale de la participation canadienne est de 10 %. Il y a bien sûr des fluctuations. Il n'y a qu'un syndicat international où les membres canadiens sont en majorité, et il s'agit du Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique.

**Le sénateur Walker:** Pour en revenir au bill, vous voulez qu'on retranche de l'article 5 le projet de paragraphe 10(2) pour les raisons que vous venez de donner.

**M. Lang:** Oui.

**Le président:** Il semble que ce soit l'essentiel de votre mémoire n'est-ce pas?

**M. Lang:** Oui.

**Le sénateur Cook:** J'aimerais poser une question. Vous dites que vous représentez 30,000 membres.

**M. Lang:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Combien vos homologues en représentent-ils?

**M. Lang:** Un peu plus de deux millions.

**Le sénateur Molson:** Vous dites que votre confédération englobe 15 syndicats. Pouvez-vous nous les nommer, du moins la plupart d'entre eux?

**M. Lang:** En Colombie-Britannique, nous avons le CAIMAW qui est un syndicat général, l'Association canadienne des travailleurs des industries mécaniques et assimilées; les Travailleurs des pâtes et des papiers du Canada, qui représentent environ la moitié des travailleurs des pâtes de la province de la Colombie-Britannique; nous avons le CASAW, la Canadian Association of Smelter and Allied Workers...

**Le sénateur Molson:** Est-ce dans l'Ouest également?

**M. Lang:** Oui, à Kitimat et à Yellowknife. Ils se trouvent tous en Colombie-Britannique. A Montréal, nous avons les Travailleurs du pétrole unis du Canada, syndicat dont Bill Butcher est le président.

**Le sénateur Molson:** Ce syndicat groupe toutes les raffineries du pétrole de l'Est et de l'Ouest?

**M. Lang:** Oui. John Meiorin est le secrétaire trésorier du Bricklayers-Masons Independent Union, le plus gros syndicat de briqueteurs de la région de Toronto.

[Text]

**Senator Molson:** Is that Toronto only, or is it trans-Canada?

**Mr. Lang:** It is Toronto and vicinity. We have the Canadian Textile and Chemical Union, the Canadian Food Workers, Canadian Overseas Telecommunications Union, which comprises the Teleglobal employees—

**Senator Molson:** Quite a mixed bag, in other words.

**Mr. Lang:** It is quite a good cross section. We have the Fort McMurray oil workers who are members of the CCU. We cover mines, construction, textile workers and women workers. We have the York University Staff Association and the Canadian Union of Operating Engineers.

**Senator Molson:** Does that cover operating engineers right across Canada?

**Mr. Lang:** No, most of our unions are regional.

**Senator Molson:** I am trying to think of the Operating Engineers Union that we normally bump into. They are usually in small numbers and in a lot of places.

**Mr. Lang:** Yes.

**Senator Molson:** You do not get large numbers in any given plant? Is that the one we are talking about, or are there other operating engineer unions?

**Mr. William Butcher, Eastern Canada Vice President, Confederation of Canadian Unions:** There are international operating engineer unions. But these are Canadian operating engineers and are generally in the Ontario region but now we are moving into Hull.

**Mr. Lang:** They are the majority of the operating engineers in Ontario.

**Senator Molson:** I just wanted to get the general idea.

**Mr. Butcher:** It is the same principle as the Canadian Labour Congress, but we are strictly Canadian and our money stays in Canada. As you say, the Canadian Labour Congress is a mixed bag. We are nationalistic.

**Mr. Lang:** When I said that the Canadian Labour Congress had 2.3 million, about one and a half million of those are members of American unions and 60 per cent, I believe, are CLC.

**Senator Walker:** You are growing all the time.

**Mr. Lang:** Very definitely. You will be hearing a lot more of us in the next few months.

**Senator Molson:** The Quebec unions, the CSN in French, they are not international?

**Mr. Lang:** No, they are Quebec-based.

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Ce syndicat œuvre-t-il à Toronto seulement ou à l'échelle du Canada?

**M. Lang:** Il représente les travailleurs de Toronto et des villes avoisinantes. Nous avons le Syndicat canadien des travailleurs du textile et des produits chimiques, le Canadian Food Workers, le Canadian Overseas Telecommunication qui comprend les employés de Téléglobal . . .

**Le sénateur Molson:** Tout un assortiment, en somme.

**M. Lang:** C'est une très variée représentation. Les travailleurs du pétrole de Fort McMurray sont membres de la C.S.C. Elle regroupe les travailleurs des mines, de la construction, du textile et les travailleuses. Nous comptons également l'Association des employés de l'Université York et l'Union canadienne des opérateurs de machines lourdes.

**Le sénateur Molson:** Cela comprend-t-il tous les opérateurs de machines lourdes au Canada?

**M. Lang:** Non, la majorité de nos syndicats sont régionaux.

**Le sénateur Molson:** J'essaie de me rappeler le syndicat d'opérateurs de machines lourdes dont nous entendons habituellement parler. Il s'agit de petits groupes à plusieurs endroits, n'est-ce pas?

**M. Lang:** C'est exact.

**Le sénateur Molson:** Mais existe-t-il des groupes assez importants dans une usine donnée? Est-ce ce dont nous parlons ou bien existe-t-il d'autres unions d'opérateurs de machines lourdes?

**M. William Butcher, vice-président pour l'est du Canada de la Confédération des syndicats canadiens:** Il s'agit d'unions internationales d'opérateurs de machines lourdes. Mais ce sont des opérateurs canadiens qui travaillent surtout dans la région de l'Ontario même si nous commençons maintenant à percer à Hull.

**M. Lang:** Mais la majorité est en Ontario.

**Le sénateur Molson:** Je voulais juste avoir une idée générale.

**M. Butcher:** C'est le même principe que le Congrès du travail du Canada. Nous sommes tous Canadiens—et notre argent reste au Canada. Comme vous l'avez dit, le Congrès du travail regroupe plusieurs catégories différentes. Nous sommes nationalistes.

**M. Lang:** J'ai dit que le Congrès du travail comptait 2,3 millions de membres, mais il ne faut pas oublier qu'environ 1½ million appartiennent à des syndicats américains, et 60% au C.T.C.

**Le sénateur Walker:** Mais vous prenez continuellement de l'expansion.

**M. Lang:** Sans aucun doute. Vous entendrez parler de nous beaucoup plus au cours des prochains mois.

**Le sénateur Molson:** Les syndicats canadiens, la C.S.N., ne sont-ils pas internationaux?

**M. Lang:** Non, strictement québécois.



## [Text]

**Senator Molson:** They have some members outside Quebec.

**Mr. Lang:** Very few, but some.

**Senator Molson:** I know there are some in Newfoundland.

**Mr. Lang:** And some in Collingwood and some in Toronto.

**Mr. Butcher:** We have great sympathy towards them.

**Senator Molson:** They are not international in that sense.

**Mr. Lang:** No.

**Senator Cook:** You have educated us, even if you have not converted us.

**The Chairman:** Thank you very much.

Now we have Mr. Foti. He was here on the last occasion. His position is Director of Business Finance Division, Statistics Canada. Now, Mr. Foti, you have come back to us for a certain purpose.

**Mr. Foti:** I would like to say that the division which I am heading is administering the CALURA Act for the minister.

**Senator Walker:** What is your background?

**Mr. Foti:** In what way?

**Senator Walker:** To do this job.

**Mr. Foti:** I am an economist by profession, an economist-statistician.

**Senator Walker:** Are you a CA?

**Mr. Foti:** No, but I taught economics and accounting and statistics. I was also the chief statistician for Canadian National Railways for more than a decade.

**The Chairman:** Would you care to go ahead?

**Mr. Foti:** I would like to submit an amendment, as requested by the committee, and approved by my minister, the Hon. Jean Jacques Blais, Minister of Supply and Services. This is an amendment to the section dealing with technology transfer. I also have with me a telex from the Canadian Chamber of Commerce, whom we consulted.

After the last meeting, Mr. Chairman, we got together with the interested departments such as Industry, Trade and Commerce, Science and Technology and Consumer and Corporate Affairs. We understood the message of the last meeting, and we developed jointly a subsection limiting the information to be collected on technology transfer, as requested. This proposed amendment refers to section 4.2 which starts on page 8 and continues on page 9 of the bill. It would follow subsection (2) of section 4.2 and would be subsection (3).

**The Chairman:** At the bottom of page 8, section 4.2, subsection (1) provides for the filing of returns on transfers of technology to the Chief Statistician. The return is in a prescribed form «specifying such information as the Governor in Council may prescribe». That means by regulation. Is that not right?

## [Traduction]

**Le sénateur Molson:** Ils comptent quand même des membres à l'extérieur du Québec.

**M. Lang:** Très peu, mais quelques-uns quand même.

**Le sénateur Molson:** Je sais qu'il y en a à Terre-Neuve.

**M. Lang:** A Collingwood également, ainsi qu'à Toronto.

**M. Butcher:** Nous sympathisons beaucoup avec eux.

**Le sénateur Molson:** Mais ce n'est pas un syndicat international dans le sens strict du terme.

**M. Lang:** Non.

**Le sénateur Cook:** Eh bien, vous avez fait notre éducation, même si vous ne nous avez pas convertis.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup.

Nous accueillons maintenant M. Foti. Il était ici lors de notre dernière séance. Il est directeur de la division des affaires financières de Statistique Canada. Eh bien, monsieur Foti, vous êtes revenu dans un but bien précis.

**M. Foti:** J'aimerais souligner que la division que je dirige est responsable, au nom du ministre, de l'application de la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers.

**Le sénateur Walker:** Quels sont vos antécédents?

**M. Foti:** Qu'entendez-vous par là?

**Le sénateur Walker:** Je veux parler de vos qualifications pour ce travail.

**M. Foti:** Je suis économiste de profession, économiste-statisticien.

**Le sénateur Walker:** Êtes-vous comptable agréé?

**M. Foti:** Non, mais j'ai enseigné l'économie, la comptabilité et les statistiques. J'ai également été statisticien en chef au Canadien National pendant plus de dix ans.

**Le président:** Voulez-vous commencer votre exposé?

**M. Foti:** J'aimerais déposer un amendement, qu'a demandé le comité et approuvé le ministre des Approvisionnements et Services, l'honorable Jean-Jacques Blais. C'est un amendement qui concerne l'article portant sur le transfert de technologie. J'ai également en main un télex de la Chambre de commerce du Canada que nous avons consultée.

Après la dernière réunion, monsieur le président, nous nous sommes réunis avec les ministères intéressés, Industrie et Commerce, Sciences et Technologie, et Consommation et Corporations. Nous avons bien compris ce qui est ressorti de la dernière réunion et nous avons mis au point, conjointement, un paragraphe qui limite l'information devant être recueillie dans le cas de transfert de technologie. Cet amendement concerne le paragraphe 4.2 qui commence à la page 8 et se termine à la page 9 du projet de loi. Il figurerait après le paragraphe 2 et deviendrait le paragraphe 3.

**Le président:** Au bas de la page 8, le paragraphe 4.2(1) prévoit la production au statisticien en chef du Canada de déclarations relatives au transfert de technologie. La déclaration doit être élaborée de manière à contenir «... les renseignements prescrits par le gouverneur en conseil». Il s'agit de règlements, n'est-ce pas?



[Text]

**Mr. Foti:** That is correct, Mr. Chairman.

**The Chairman:** «... relating to transactions involving transfers of technology in the reporting period to the holding corporation or any of its subsidiaries from persons not resident in Canada.»

Then we go to subclause (2).

**Mr. Foti:** That is the same thing, except that it is for a single corporation. Subclauses (1) and (2) relate to the same information, but one is with respect to holding corporations with subsidiaries and the other is with respect to corporations which are not held by any holding corporation but which are by themselves.

**The Chairman:** Which are independent.

**Mr. Foti:** Yes. It was agreed at the last meeting that one cannot prescribe everything in the act. There was concern about the open-endedness of this section, and that there ought to be a limit on collection of certain information. The concern was mainly that it might deter foreign holders of technology from co-operating with Canadian corporations if they felt that information on the product and the process would be collected. The proposed subsection (3) would provide that such information cannot be collected under the terms of the act.

I contacted Dr. Eldon of the Canadian Chamber of Commerce. After consulting with Mr. Morrison, the Chairman of their Corporate Affairs Committee, Dr. Eldon returned his reply in the form of a telex message. In it he states that the amendment will significantly alleviate the perception of non-residents, whose technology is transferred into and used in Canada, that confidential, scientific or technical information might be disclosed to their disadvantage as a result of section 4.2 being enacted.

**The Chairman:** Mr. Foti, the effect of this statement which you received from the Canadian Chamber of Commerce is to approve of the proposed amendment.

**Mr. Foti:** Correct.

**The Chairman:** In their brief which they filed with us, and when they appeared before us, that was a point of their objections.

**Mr. Foti:** Correct.

**The Chairman:** With respect to the words "shall be deemed not to include any scientific or technical description of any product or process", how far do those words go? How far is it intended that they go? Do they go as far as determining how you put together the technology to produce the practical results or the operation of whatever it is?

**Mr. Foti:** Any description of the substance or how technology works or how the product is produced or how the process works would not be collected. That was pointed out by Dr. Bond at the last meeting. It is not the intention to collect that information. The intention is to collect information on the mechanism of transfer. For example, under what conditions is a certain agreement made? Does it have any restrictions? In what way does technology come into Canada? As it was

[Traduction]

**M. Foti:** C'est exact, monsieur le président.

**Le président:** «... relativement aux transactions impliquant des transferts de technologie à la corporation mère ou à une de ses filiales effectuées, au cours de la période de rapport en question, par les personnes ne résidant pas au Canada.»

Nous passons ensuite au paragraphe (2).

**M. Foti:** C'est la même chose, sauf qu'il s'agit d'une corporation. Les paragraphes (1) et (2) contiennent les mêmes dispositions, mais l'un a trait à une corporation mère ou à ses filiales tandis que l'autre ne porte que sur les corporations indépendantes.

**Le président:** Donc autonomes.

**M. Foti:** C'est exact. Il a été convenu à la dernière réunion qu'il est impossible de tout prescrire dans une loi. Ce paragraphe ne prévoyant aucune limite quant à la nature des renseignements devant être recueillis, certains auraient aimé y voir une disposition en ce sens. La préoccupation majeure portait surtout sur le fait que les détenteurs étrangers de technologie pourraient hésiter à collaborer avec les corporations canadiennes si des données sur les produits et procédés devaient être recueillies. Le paragraphe (3) prévoierait donc que tels renseignements ne pourraient pas être recueillis aux termes de la loi.

J'ai communiqué avec M. Eldon de la Chambre de commerce du Canada. Après consultation avec M. Morrison, président de leur comité des corporations, M. Eldon m'a envoyé un message par telex. Il y dit que cet amendement soulagerait considérablement les inquiétudes des non-résidents dont la technologie est transférée et utilisée au Canada, comme ils craignent que des données confidentielles, scientifiques ou techniques soient divulguées à la suite de l'application du paragraphe 4.2, ce qui leur occasionnerait des inconvénients.

**Le président:** Monsieur Foti, cette déclaration de la Chambre de commerce approuve donc l'amendement proposé?

**M. Foti:** C'est exact.

**Le président:** Elle avait déjà formulé cette objection dans le mémoire qu'elle nous a envoyée, ainsi que dans le cadre de son témoignage devant le Comité.

**M. Foti:** C'est exact.

**Le président:** Quelle est la portée de ces termes: «devrait être considéré comme n'incluant aucune description scientifique ou technique d'aucun produit ou procédé»? Et dans quelle limite cette disposition s'appliquerait-elle? S'appliquerait-elle à la description de la technologie utilisée pour la fabrication d'un produit ou la mise sur pied d'un procédé quelconque?

**M. Foti:** Aucune description d'un élément technologique quelconque, de la façon dont il fonctionne, de la façon dont est fabriquée un produit quelconque ou de la façon dont fonctionne un procédé ne pourrait être recueillie. C'est ce qu'a signalé M. Bond à la dernière réunion. Le but n'est pas de recueillir de telles informations. Il s'agit plutôt de recueillir des informations sur le mécanisme de transfert. Par exemple dans quelles conditions un accord particulier est-il conclu? Prévoit-il des

[Text]

pointed out last time, does it come in on paper or is it transmitted through computers or is it transmitted in the heads or certain associates of Canadian companies who go out to courses? It is just to have an understanding of how technology is transferred. It is not the intention—and this paragraph precludes that—to collect information on the technology per se, or what it pertains to or how it works.

**The Chairman:** Mr. Foti, the usual form of transfer of technology from a non-resident to a resident would be, I think we have to assume, by an agreement of some kind.

**Mr. Foti:** Not always. Quite often transfers are made by sending out associates from the Canadian company to courses in the United States, who then pick up certain technology. It is possible, for example, to have instructors coming from the parent company to Canada to introduce certain technology. The means are quite varied, and it is the process of the transfer that our policymakers and analysts would like to understand.

**The Chairman:** Is that a transfer? If men are sent to the United States to be instructed in how the process is developed and how it operates so that they can return to Canada to apply that technological knowledge, is that a transfer?

**Mr. Foti:** Yes, Mr. Chairman, it is a type of transfer.

**The Chairman:** I am not sure that it is.

**Mr. Foti:** There are other transfers, of course.

**The Chairman:** There may be an agreement, and I would assume there would be, under which these people from Canada would be permitted to have access to the operations and the development of the process in the United States; but I would think it would have to be on terms and conditions.

**Mr. Foti:** I have here a copy of the questionnaire that was referred to last time, Mr. Chairman, in which certain questions might give you an indication of the type of information that is sought under the act. For example, here are certain questions: "Do any of your non-resident-related corporations carry out scientific research and experimental development? Yes or No." And there is just a tick to be made.

"Does this corporation or any of its subsidiaries normally receive information from this scientific research and development? Yes or No." If the answer is no, you don't have to answer any more questions. If the answer is yes, then the question is: "What form does this access take?" In other words, "is it by a transfer or loan of personnel, written word, prototype, demonstration, right to manufacture product, right to use process, or other?" There is another set for ticks to be made whether it is under a general agreement or a licensed agreement or anything else. Then there is the question, "How is payment for this scientific research and development nor-

[Traduction]

restrictions? De quelle façon une technologie est-elle transférée au Canada? Comme nous l'avons signalé la dernière fois, ce transfert est-il effectué sur papier, par ordinateur ou verbalement par certains associés de sociétés canadiennes dans le contexte d'un cours? Il s'agit simplement d'une meilleure compréhension du processus de transfert de technologie. Le but n'est pas (et ce paragraphe l'interdit) de recueillir des informations sur la technologie en soi, sur quoi elle porte et comment elle fonctionne.

**Le président:** M. Foti, à mon avis, il faut supposer que le transfert de technologie se fait habituellement d'un non résident à un résident au moyen d'un certain accord.

**M. Foti:** Pas toujours. Il arrive assez souvent qu'un transfert de technologie ait lieu lorsqu'une société canadienne envoie son personnel suivre des cours aux États-Unis pour y acquérir certaines connaissances technologiques. Il est aussi possible, par exemple, que des instructeurs de la société mère viennent au Canada et y introduisent une certaine technologie. Les moyens sont très variés et c'est le processus du transfert que veulent connaître nos responsables des programmes ainsi que nos analystes.

**Le président:** Si on envoie des hommes aux États-Unis pour apprendre comment le processus est mis au point et comment il fonctionne afin de pouvoir mettre ces connaissances technologiques en pratique à leur retour au Canada, s'agit-il là d'un transfert?

**M. Foti:** Oui, Monsieur le président, c'est un genre de transfert.

**Le président:** Je n'en suis pas convaincu.

**M. Foti:** Il y a d'autres formules de transfert, évidemment.

**Le président:** Il peut y avoir un accord, et je suppose qu'il y en a un, aux termes duquel on permettrait aux Canadiens d'avoir accès aux opérations et à l'élaboration du processus aux États-Unis, mais j'imagine que ce serait à certaines conditions.

**M. Foti:** J'ai ici un exemplaire du questionnaire auquel on a fait allusion la dernière fois, Monsieur le président, et dans lequel certaines questions pourraient vous éclairer quant au genre de renseignements demandés en vertu de la loi. Par exemple: «Y en a-t-il parmi vos corporations apparentées à des non résidents qui entreprennent de la recherche scientifique ou du développement expérimental? Oui ou non.» Et la seule réponse consiste à cocher la case indiquée.

«La corporation ou une de ses filiales reçoit-elle normalement des renseignements découlant de cette recherche et développement scientifiques? Oui ou non.» Si la réponse est négative, on n'a pas à répondre à d'autres questions. Si la réponse est affirmative, la question est alors: «En quoi cet accès à ces renseignements consiste-t-il? En d'autres termes, «s'agit-il d'un transfert de personnel ou d'un personnel détaché, d'un texte écrit, d'un prototype, d'une démonstration, d'un droit de fabriquer le produit, d'un droit d'utiliser le processus, ou autre?» Il y a une autre série de cases où on doit y indiquer s'il s'agit d'un accord général ou d'un accord concernant un permis ou autre



[Text]

mally made? Is it through direct payment, no payment or indirect payment?"

Those are the types of questions that are being asked.

**The Chairman:** Certainly, the answer would not just be that we send employees or technical men to certain places in the United States where they practise a particular process or have developed it; but how do you identify the information without giving some scientific explanation? How do you know what they are talking about, if you don't get some amplification?

**Mr. Foti:** Well, further on under the licensing agreement, there are questions, for example, as to whether the agreement exists: "Does the agreement contain patents?" And "Does the agreement contain trademarks?" You check where it is applicable. So far as I understand it, these are the questions on how the mechanism works.

The Chamber's representative here suggested that both the companies and the association would be co-operative, if certain questions were asked with respect to "how it works", in order to achieve a better understanding. But without this information, the policymakers don't know where to direct the questions or what kind of questions to ask, because there is no information on it.

**The Chairman:** I think the wording has to be revised. That is my own feeling on it.

**Senator Molson:** In the telex we received from the Canadian Chamber of Commerce they said that they believed that section 4.2 should be deleted. They said that because more comprehensive information would be made available through industrial associations, including the chamber. It does not seem to me that that is what this questionnaire does to individual corporations at all. I do not see how industrial associations will provide that information. I think they are two different things; am I not right?

**Mr. Foti:** The information will be provided by corporations.

**Senator Molson:** I am referring to them saying that they do not need that because they get it from the industry.

**Mr. Foti:** They would get it from the industry. They do not have that now. As I discussed this with Dr. Eldon when I gave him the proposed amendment for comment, he said they would see whether they could live with it. He had difficulty with his original position, because the Chamber stated in their brief that their preferred position would be to have no information on technology transfer collected at all. They did not reverse their position by saying that this is what they wanted now. Their position is that they can live with this, but they would still prefer to have this section deleted. If that were not the case, they said they would co-operate, because the amendment satisfies them as to alleviating the concern they expressed before the committee.

[Traduction]

chose. Il y a aussi la question: «Comment le paiement pour la recherche et le développement scientifique s'effectue-t-il normalement? Est-ce par un paiement direct ou indirect ou s'il n'y a aucun paiement?»

Voilà le genre de questions que l'on pose.

**Le président:** On ne peut certainement pas répondre simplement que l'on a envoyé des employés ou des techniciens aux États-Unis où ils pratiquent certaines méthodes ou participent à leur élaboration; mais comment identifier le genre de renseignements sans donner une certaine explication scientifique? Comment savoir ce dont on parle, si on n'a pas certains détails?

**M. Foti:** Eh bien, un peu plus loin, aux termes de l'accord d'autorisation, il y a entre autres, les questions suivantes: un accord existe-t-il? «Cet accord prévoit-il un brevet?», «L'accord prévoit-il des marques de commerce?». Il faut cocher la case appropriée. Jusqu'ici, si je comprends bien, il s'agit de questions sur le mécanisme.

Le représentant de la Chambre de commerce a dit ici que les sociétés ainsi que l'Association seraient prêtes à collaborer, si certaines questions étaient posées sur la façon dont «cela fonctionne», afin d'en arriver à une meilleure compréhension. Mais sans ces renseignements, les responsables des politiques ne savent pas à qui adresser les questions ou quel genre de questions poser, parce qu'il n'existe aucun renseignement.

**Le président:** À mon avis, il faut réviser le libellé.

**Le sénateur Molson:** Dans le telex que nous avons reçu de la Chambre de commerce canadienne, celle-ci se dit d'avis que le paragraphe 4(2) devrait être supprimé, parce que des renseignements plus complets pourraient être obtenus des associations industrielles, y compris la Chambre de commerce. Cela ne me semble pas du tout être le genre de renseignements demandés aux sociétés au moyen du questionnaire. Je ne vois pas comment des associations industrielles pourront fournir ces renseignements. À mon avis il s'agit de deux choses différentes; ai-je bien raison?

**M. Foti:** Les renseignements seront fournis par les sociétés.

**Le sénateur Molson:** Elles ont dit qu'elles n'avaient pas besoin de ces renseignements parce qu'elles peuvent l'obtenir de l'industrie.

**M. Foti:** Elles peuvent les obtenir de l'industrie. Mais elles ne les ont pas actuellement. Lorsque j'en ai discuté avec M. Eldon au moment où je lui ai remis l'amendement proposé pour obtenir ses commentaires, il a dit qu'il essaierait de voir s'ils s'en accommoderaient. Il éprouvait de la difficulté à s'en tenir à son point de vue original, étant donné que la Chambre de commerce avait déclaré dans son mémoire qu'elle préférerait qu'il n'y ait aucun renseignement recueilli en ce qui concerne les transferts de technologie. La Chambre n'a pas changé d'avis lorsqu'elle dit que c'est ce qu'elle désire maintenant. Elle a avancé qu'elle peut l'accepter, mais qu'elle préfère toujours que cet article soit supprimé. S'il ne l'est pas, elle a dit qu'elle collaborerait, parce que l'amendement est satisfaisant en ce qui concerne les inquiétudes exprimées devant le Comité.



[Text]

**The Chairman:** What bothers me is that if it is deemed not to include any scientific or technical description of any product or process, how do you identify what you are talking about or what you are filling out a return on? What do you do, call it X, Y or Z?

**Mr. Foti:** It says that the Canadian registration numbers must be included and the agreements contain more detailed information, but it still does not give information on product or processes.

**The Chairman:** We will have a look at it and see whether we think it is a realistic thing or not.

**Senator Cook:** What is the significance of the words, "shall be deemed not to." Why not, "shall not include"? The other does not seem to be appropriate.

It should state: "For the purposes of this section, information relating to transactions involving transfers of technology shall not include," etc.

**The Chairman:** This is one form of language that some draftsmen use. I would say, "shall not include."

**Mr. Foti:** After we reached agreement on what we should put in it I passed this on to the Department of Justice. This is their draft.

**Senator Molson:** We take that with reservation.

**The Chairman:** That is the point you came about today?

**Mr. Foti:** I came here for two reasons, the first being this point. I also knew that the Confederation of Canadian Unions would appear this morning. I am available to answer any questions or give you any comments on the submission made by them.

**The Chairman:** I cannot think of any questions that were not explored with the witnesses.

**Mr. Foti:** There was a lot of confusion. This arose because, in their presentation, they mixed up the directly attributable expenditures with the non-directly attributable expenditures. For example, they said that one could set up a proration in the books and report under subsection 10(1)(b)(2), for example, strike payments when there is a heavy strike. A strike is a directly attributable expenditure. I should like to have an opportunity, if the committee would allow it, to show what is it that the bill tries to do and why these amendments were necessary.

**The Chairman:** I can tell you this; as and when we come to any conclusion as to what, if anything, we are going to do in connection with the representations made by the Confederation of Canadian Unions, we will invite you to appear before us and express the view of Statistics Canada. That does not mean that we will accept it, but we would like to hear your comments. I think a better time for that would be after we digest what the unions asked for. There is still one other union to appear.

**Mr. Foti:** Yes, the Committee for Canadian Independent Unions, from Hamilton.

[Traduction]

**Le président:** La question qui me préoccupe, c'est que si l'on juge qu'il n'y a aucune description scientifique ou technique d'un produit ou processus, comment identifier ce dont il est question ou ce qui fait l'objet d'une déclaration? Comment l'appeler X, Y ou Z?

**M. Foti:** Il est stipulé que le numéro d'enregistrement canadien doit être inclus et que les accords contiennent des renseignements plus détaillés, mais on ne donne quand même pas de renseignements sur le produit ou le processus en question.

**Le président:** Nous allons étudier la question et voir si c'est réaliste ou non.

**Le sénateur Cook:** Que signifie l'expression «sera réputé ne pas inclure». Pourquoi ne pas dire: «n'inclura pas»? Le premier terme ne me semble pas approprié.

Il devrait être stipulé: «Aux fins de cet article, les renseignements se rapportant aux transactions visant des transferts de technologie ne devront pas inclure, etc.»

**Le président:** C'est une des formules que certains rédacteurs utilisent. Je dirais «n'inclura pas».

**M. Foti:** Lorsque nous serons arrivés à un accord sur le libellé, je l'enverrai au ministère de la Justice. C'est un de leurs projets.

**Le sénateur Molson:** Nous acceptons sous certaines réserves.

**Le président:** C'est le point que vous avez soulevé aujourd'hui?

**M. Foti:** Je suis venu ici pour deux raisons: la première concerne cet article. Je savais aussi que la *Confederation of Canadian Unions* comparaitra ce matin. Je suis prêt à répondre à toute question ou à faire tout commentaire sur le mémoire qui vous a été présenté.

**Le président:** Je n'ai pas d'autres questions que celles qui ont déjà été posées aux témoins.

**M. Foti:** Il y a eu beaucoup de confusion, parce que dans leur présentation, ils ont mêlé les dépenses directement liées à leurs activités avec les dépenses engagées indirectement. Ils ont, par exemple, dit qu'il était possible d'établir un calcul proportionnel et de présenter un rapport en vertu du sous-alinéa 10(1)(b)(2); comme les paiements versés durant une longue grève. Une grève est une dépense directement attribuable. J'aimerais avoir l'occasion, si le comité le permet, de montrer quelles sont les conséquences du projet de loi et pourquoi ces modifications sont nécessaires.

**Le président:** Je peux vous dire ceci. Au moment où nous serons arrivés à des conclusions sur ce que nous allons faire au sujet des doléances présentées par la *Confederation of Canadian Unions*, nous vous inviterons à comparaître et à exprimer le point de vue de Statistique Canada. Cela ne veut pas dire que nous l'accepterons, mais nous aimerions entendre vos observations. Je suis d'avis qu'il serait préférable d'attendre d'avoir bien assimilé les recommandations des syndicats. Il y en a encore un qui doit comparaître.

**M. Foti:** Oui, le *Committee for Canadian Independent Unions*, de Hamilton.

[Text]

**Senator Cook:** These bodies have not discussed the matter with you directly, have they?

**Mr. Foti:** Yes. We had meetings with both bodies in Toronto. We had meetings with Mr. Meiorin and Mr. Lang two years ago. We discussed these matters in detail. It took almost a whole afternoon.

**The Chairman:** We will not close this out without calling on you.

**Senator Walker:** We will keep the best for the last. We find that the witnesses did very well this morning.

**Senator Molson:** I think it is fair to say that, while there might have been some confusion, the points they were trying to make, as far as I am concerned, made good sense. The information should be available. I do not know why returns, statements, and so forth, in any walk of life are required, unless they contain the information that is germane to the activity.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Foti:** The problem is, Senator Molson, that in the amendment we tried to get more information. What they are proposing is to get less information. When the act was introduced in 1962, there was no experience. Since 1962 we have learned a lot. In 1962 the bookkeeping or accounting by international unions was done in such a way that they could report only three types of expenditures. They were allowed to do that. The rest was not to be reported. On the other hand, there is a host of expenditures which could be reported. For example, about 35 per cent of the expenditures are not being reported now. They include such things as rental of offices, rental of halls, payment for offices, and payments to an auditor. If the auditor goes around auditing the books at the local level, the reported expenditure only shows the salary paid to the auditor and not the travelling expenses. All these expenditures are now capable of being reported. Under the terms of that act, only three types of expenditures are reported. In the annual report there is a rider in which states that these expenditures are incomplete. They do not contain all expenditures.

**Senator Molson:** Why are you not doing something about that?

**Mr. Foti:** That is what we are trying to do now. In the annual report we say the following:

It should be emphasized that the data presented in the tables do not provide complete information on labour union financial affairs in Canada. For instance, compliance with the reporting provisions of the legislation requires that financial statements filed by international unions disclose only those selected expenditures incurred on behalf of their membership in Canada as prescribed in the regulations of the Act; namely: salaries, wages and other remuneration of officers and employees—

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Ces organismes n'ont pas discuté de la question directement avec vous, n'est-ce pas?

**M. Foti:** Oui. Nous avons eu des rencontres avec les deux organismes à Toronto. Nous avons rencontré MM. Meiorin et Lang il y a deux ans. Nous avons discuté de ces questions en détail. Cela a duré tout un après-midi.

**Le président:** Nous ne voulons pas clore cette discussion avant de vous avoir entendu.

**Le sénateur Walker:** Nous gardons le meilleur pour la fin. Nous sommes d'avis que les témoins ont très bien parlé ce matin.

**Le sénateur Molson:** A mon avis, il est juste de dire, que, même s'il y a eu une certaine confusion, les questions qu'ils ont soulevées, en ce qui nous concerne, étaient raisonnables. Les renseignements devaient être disponibles. Je ne vois pas pourquoi des déclarations, etc., sont requises à moins qu'elles contiennent des renseignements se rapportant aux activités.

**Le président:** C'est exact.

**M. Foti:** Sénateur Molson, le problème, c'est que notre amendement vise à obtenir plus de renseignements alors qu'ils proposent le contraire. Lorsque la loi a été adoptée en 1962, les syndicats n'avaient pas d'expérience. Les choses ont bien changé depuis. En 1962, les syndicats internationaux n'étaient tenus d'inscrire dans leur comptabilité que trois genres de dépenses. Et ils en avaient le droit. Les autres dépenses n'étaient pas rapportées. Par contre, beaucoup de dépenses auraient pu être signalées. Par exemple, environ 35% des dépenses ne sont pas inscrites aujourd'hui, entre autres le loyer, des bureaux, des salles de rencontres, les versements pour les bureaux et le traitement des vérificateurs. Si ces derniers effectuent la vérification des livres pour une cellule locale, seul figure dans la comptabilité le traitement versé au vérificateur et non des frais de déplacement. Maintenant, toutes ces dépenses peuvent être enregistrées. En conformité de la loi, seul trois genres de dépenses sont signalées. Une annexe est jointe au rapport annuel pour stipuler que ces dépenses sont incomplètes, qu'elles ne figurent pas toutes dans les livres.

**Le sénateur Molson:** Pourquoi ne prenez-vous aucune mesure à ce sujet?

**M. Foti:** C'est ce que nous essayons de faire maintenant. Dans le rapport annuel, nous mentionnons ce qui suit:

Il faut rappeler ici que les chiffres que fournissent les tableaux et la présente section ne donnent pas de renseignements complets sur les affaires financières des syndicats au Canada. Par exemple, pour assurer la bonne exécution de la Loi, les états financiers soumis par les syndicats internationaux rapportent seules certaines données financières qui ont été subies au nom de leur effectif au Canada comme l'exige les règlements de la Loi et réparties comme suit: salaires, traitements et autres éléments de rémunérations versés aux dirigeants et employés—

[Text]

**The Chairman:** Mr. Foti, you are telling us what you feel is needed in the way of additional information, and that the amendments take care of that. As I understand it, the union people said that the amendments do not take care of that. That is a straightforward issue. We will make our determination and when we do, we will tell you what it is and you will have your day in court.

**Mr. Foti:** Thank you very much.

**Senator Walker:** You are satisfied with the amendments, are you?

**Mr. Foti:** Yes. They are aimed at making more complete the information and the data that are available, and they meet all of the concerns that the representatives of the Confederation of Canadian Unions made in respect of the keeping of books and the reporting of proportionate expenditures. All of those concerns have been taken care of, and I would like to have the opportunity of explaining how—

**Senator Cook:** Rightly or wrongly, you are certainly at cross-purposes, because they do not feel that way.

**The Chairman:** We will deal with it. We will not close the door on further representations from you. Whatever decision we come to, it will not be a final decision until you have had an opportunity to say what it is you have to say.

**Senator Cook:** You shall not be deemed to have been heard.

**The Chairman:** That is right. Thank you very much, Mr. Foti.

Next week, honourable senators, we will meet to consider further evidence on Bill C-44. Notices will go out as to committee meetings.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Foti, vous venez de nous indiquer le genre de renseignements qui selon vous doivent être rapportés et vous dites que les amendements sont proposés à cette fin. D'après ce que je comprends, les responsables syndicaux ont laissé entendre qu'il n'en était pas ainsi. C'est là une question bien précise. Nous allons tenter de nous en faire une idée et ensuite nous vous en ferons part et vous aurez alors le droit d'apporter tous les arguments que vous voulez.

**M. Foti:** Merci beaucoup.

**Le sénateur Walker:** Vous êtes satisfait des amendements, n'est-ce pas?

**M. Foti:** Oui. Ils sont proposés dans le but d'obtenir des données et des renseignements plus complets et ils viennent répondre à toutes les préoccupations qu'ont soulevées les représentants de la *Confederation of Canadian Unions* en ce qui concerne la tenue de livres et l'inscription des dépenses importantes. Toutes ces préoccupations ont été prises en considération et j'aimerais pouvoir expliquer comment...

**Le sénateur Cook:** A tort ou à raison, il y a certainement malentendu entre vous deux parce que les représentants de ces syndicats n'en pensent pas ainsi.

**Le président:** Nous aborderons cette question. Nous vous permettrons de vous faire entendre de nouveau. Quelle que soit la décision que nous prenions, elle ne sera pas finale tant que vous n'aurez pas eu l'occasion de vous faire entendre.

**Le sénateur Cook:** En fait, votre dernier mot n'a pas été dit.

**Le président:** C'est exact. Merci beaucoup, monsieur Foti.

La semaine prochaine, honorable sénateurs, nous nous réunirons pour entendre d'autres témoignages sur le bill C-44. Les avis de convocation seront communiqués plus tard.

La séance est levée.





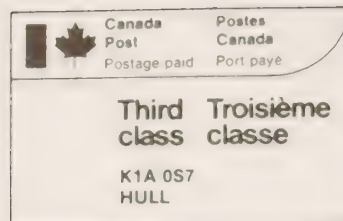












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Confederation of Canadian Unions:*

Mr. John Meiorin, President;  
Mr. William Butcher, Eastern Canada Vice President;  
Mr. John B. Lang, Secretary-Treasurer.

### *Statistics Canada:*

Mr. A. Foti, Director, Business Finance Division.

### *Confédération des Syndicats Canadiens:*

M. John Meiorin, président;  
M. William Butcher, vice-président, Est du Canada;  
M. John B. Lang, secrétaire-trésorier.

### *Statistique Canada:*

M. A. Foti, directeur, Division des finances des entreprises.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Tuesday, November 18, 1980

Le mardi 18 novembre 1980

Issue No. 24

Fascicule n° 24

### Third Proceedings on:

Bill C-44—"An Act to amend the  
Small Loans Act and to provide for  
its repeal and to amend the  
Criminal Code"

---

### Troisième fascicule concernant:

Bill C-44—"Loi portant modification  
et abrogation de la Loi sur les  
petits prêts et modifiant le  
Code criminel"

---

DEPOSITORY LIBRARY

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Hays
Balfour	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Manning
Charbonneau	McIlraith
Connolly	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Hays
Balfour	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Manning
Charbonneau	McIlraith
Connolly	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate  
October 16, 1980.

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Barrow, seconded by the Honourable Senator Riley, for the second reading of the Bill C-44, intituled: "An Act to amend the Small Loans Act and to provide for its repeal and to amend the Criminal Code".

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 octobre 1980.

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Barrow, appuyé par l'honorable sénateur Riley, tendant à la deuxième lecture du Bill C-44, intitulé: «Loi portant modification et abrogation de la Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel».

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

Après débat,

La motion, mise au voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 18, 1980  
(38)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

Bill C-44—"An Act to amend the Small Loans Act and to provide for its repeal and to amend the Criminal Code".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Cook, Godfrey, Molson and Smith.

*In Attendance:* The following member of the advisory staff:  
Mr. A. de Lotbinière Panet.

*Witnesses:**Dept. of Insurance:*

Mr. Richard Humphrys, Superintendent of Insurance.

*Dept. of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. Paul-Emile Wong, Consumer Research Branch.

*Dept. of Justice:*

Mr. Don Gibson, Criminal Law Amendments Section.

The Committee proceeded directly to the examination of the subject and the witnesses, assisted therein by Mr. Panet.

At 4:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 18 NOVEMBRE 1980  
(38)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier:

Le Bill C-44—«Loi portant modification et abrogation de la Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Cook, Godfrey, Molson et Smith.

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif:  
M. A. de Lotbinière Panet.

*Témoins:**Département des assurances:*

M. Richard Humphrys, surintendant des assurances.

*Ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. Paul-Emile Wong, Direction de la recherche en consommation.

*Ministère de la Justice:*

M. Don Gibson, Section des modifications au droit criminel.

Le Comité entreprend directement l'examen du sujet et des témoins avec l'aide de M. Panet.

A 16 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 18, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-44, to amend the Small Loans Act and to provide for its repeal and to amend the Criminal Code, met this day at 2.40 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hyden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us today for further consideration Bill C-44, to amend the Small Loans Act and to provide for its repeal and to amend the Criminal Code.

With us is our legal Adviser, Mr. Panet, and there has been distributed a memorandum which he prepared in relation to section 305.1 of the Criminal Code of Canada.

This memorandum arises out of the discussion we had when we last considered this bill with Mr. Ewaschuk of the Department of Justice. Mr. Ewaschuk saw, in the use of the agency section of the Criminal Code, such a complete answer to the suggestion of including the words "directly or indirectly" that I asked Mr. Panet to have a look at it. The problem that bothers me—and it may bother you, too—is "proving agency." If you have a third person who receives or is entitled to receive the benefit of the interest, or whatever you call what it is that is paid on the loan, conceivably there could be circumstances in which it might be very difficult to prove that that person was an agent.

Also with us today is Mr. Humphrys, Superintendent of Insurance, and certainly there are few questions I would like to ask of him, and some of you may have questions for him as well.

The correlation of "agent," for purposes of getting the benefit of that section of the Criminal Code, to the person who receives the benefit from what is paid on the loan—and we can assume the benefit is a criminal rate of interest—is something that I think we should be very careful to get in its proper context.

Mr. Panet, is there anything that you would like to add to your memorandum, because you deal with a number of headings?

**Mr. A. de Lotbinière Panet, Q.C. Legal Adviser to the Committee:** Thank you, Mr. Chairman.

There are really two questions in the memorandum, the first of which is the addition of the words "directly or indirectly"; and the second of which relates to the proof of the effective annual rate.

Dealing with the first, I have some concern as to whether, in a certain fact situation, the provision of section 21 of the Criminal Code would operate to enable the Crown to effectively prosecute the true lender in a transaction. On page 3 of the memorandum I set forth a fact situation that you may wish to

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 18 novembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été renvoyé le bill C-44, Loi portant modification et abrogation de la Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel, se réunit aujourd'hui à 14 h 40 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous étudierons de nouveau aujourd'hui le bill C-44, Loi portant modification et abrogation de la Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel.

Nous avons fait appel à notre conseiller juridique, M. Panet, et un petit aide-mémoire qu'a rédigé ce dernier relativement à l'article 305.1 du Code criminel du Canada vous a été remis.

C'est à la suite des discussions qui ont eu lieu la dernière fois que nous avons étudié le présent projet de loi avec M. Ewaschuk, du ministère de la Justice, que nous avons décidé de rédiger ce petit aide-mémoire. M. Ewaschuk considérait que l'utilisation de l'article du Code criminel concernant les intermédiaires venait en tous points justifier la suggestion qui avait été faite d'inclure les termes «directement ou indirectement», et j'ai demandé à M. Panet d'étudier la question. Ce qui me chicotte, et il en est peut-être de même pour vous, c'est la preuve qu'il faut établir en ce qui concerne ces intermédiaires. Si une tierce personne tire des intérêts ou si vous voulez, des sommes versées sur un prêt, et que cette tierce personne ait droit aux intérêts, il me semble que dans certaines circonstances, il pourrait être très difficile de prouver que cette personne a effectivement agi comme intermédiaire.

En outre, M. Humphrys, Surintendant des assurances, est avec nous aujourd'hui et j'ai certainement quelques questions que j'aimerais lui poser, et vous peut-être.

Le lien que l'on établit entre «l'intermédiaire», afin de pouvoir tirer partie de cet article du Code criminel, et la personne qui reçoit le bénéfice du montant versé sur un prêt, et nous pouvons supposer ici que ce bénéfice est un taux d'intérêt criminel, est là une question qu'il convient à mon avis de très soigneusement replacée dans son contexte.

Monsieur Panet, aimeriez-vous ajouter des observations à votre aide-mémoire, car vous y abordez un certain nombre de sujets?

**M. A. de Lotbinière Panet, c.r., conseiller juridique du Comité:** Merci, monsieur le président.

Dans cet aide-mémoire, j'ai en fait traité de deux questions. D'abord, l'ajout des mots «directement ou indirectement» et, deuxièmement, la preuve qu'il faut faire du taux annuel véritable.

En ce qui concerne la première question, je me demande si dans une situation donnée, les dispositions de l'article 21 du Code criminel permettraient à la Couronne d'intenter effectivement des poursuites contre le véritable prêteur. A la page 3 de l'aide-mémoire, j'ai donné l'exemple suivant que l'on pour-

[Text]

use as a basis for considering this, and it is where A, the Lender, agrees with B, to Borrower, to advance funds at a criminal rate of interest, which interest is to be paid by "B" to C Limited, D Limited and E Limited. So our concern continues to be that in the first part of the criminal section it says that every one who is a party to an agreement commits the offence, and we still have some concern as to whether the companies who are to receive the interest at a criminal rate, C Limited, D Limited and E Limited, are not parties to the agreement.

The second part of the offence section creates an offence where you receive interest at a criminal rate, and so one would expect that C Limited, as an example, if it receives interest at the criminal rate, would commit the offence, but the real question is whether A, the Lender, can effectively be prosecuted. Notwithstanding the provisions of section 21 of the Criminal Code, we still have a concern that A, the true lender, may not be caught. Under what are sometimes referred to as the "agency" sections in the Criminal Code, including section 21, one would have to establish that C Limited who received the interest was a principal to the offence, and then that A, the Lender was a party to the offence by aiding and/or abetting. We have some very real concerns that the true lender can be caught in that particular situation.

On the other hand, the addition of the words "directly or indirectly" makes it, I suggest, very clear that A, the Lender, can be caught, and the suggested wording that we feel would be effective is on page 5.

Now, in the same fact situation, "A" lends to "B" and the criminal interest rate is to be paid to C Limited, and if the wording were "enters into an agreement or arrangement by the terms of which he is to receive, directly or indirectly, interest at a criminal rate", we feel that that would ensure, as long as the relationship could be established between A, the Lender, and C Limited, that it would effectively make A, the lender, a principal to the offence.

That is really the basis of our concern as to the scope of the section as presently drafted, and the effect of adding the words "directly or indirectly."

**The Chairman:** Is there not still a gap there, if "A" is the lender that provides the money, and C Limited is the person who is to receive the interest at the criminal rate? Certainly in the agreement between "A" and "B", "B" is the person who borrows the money, so if the agreement provides that "A" agrees to lend the money, and "B" agrees to pay the interest at a criminal rate to C Limited—if you can find all that in one document, then, of course, I would think there would be no problem with getting a conviction. But do you think the word "indirectly" is enough to sweep in C Limited as a party to the offence? Of course, he is a party to the offence inasmuch as he received the criminal rate of interest, but "A" pays or lends the money to "B". How do you bring "A" in as a party to the offence?

**Mr. Panet:** The suggested amendment means that if "A" is to receive directly or indirectly interest at a criminal rate, the

[Traduction]

rait peut-être utiliser pour étudier la question: Lorsque le prêteur A consent à avancer des fonds à l'emprunteur B à un taux d'intérêt criminel, les intérêts doivent être versés par l'emprunteur B aux sociétés C, D et E Limitée. Ce qui nous préoccupe toujours, c'est que la première partie de cet article du Code criminel stipule que toute personne qui est partie à une convention commet l'infraction, et nous nous demandons si les sociétés qui doivent percevoir les intérêts à un taux criminel, soit les sociétés C, D et E Limitée, sont ou non parties à la convention.

La deuxième partie de cet article relatif aux infractions traite des cas où il y a infraction lorsqu'une personne perçoit des intérêts à un taux criminel; on pourrait donc être porté à croire que la société C Limitée, par exemple, si elle perçoit des intérêts à un taux criminel, commet l'infraction. Toute fois la véritable question est de savoir si le prêteur A peut effectivement être poursuivi en justice. Nonobstant les dispositions de l'article 21 du Code criminel, nous craignons toujours que le véritable prêteur A ne puisse être puni. En conformité de ce que l'on appelle parfois les articles relatifs aux «intermédiaires» dans le Code criminel, y compris l'article 21, il faudra établir que la société C Limitée qui a perçu les intérêts était partie importante à l'infraction et qu'alors, le prêteur A était lui aussi partie à l'infraction pour avoir aidé ou encouragé la personne à commettre le délit. Nous nous demandons si le véritable prêteur peut être passible d'une amende dans ce cas particulier.

Par contre, si l'on ajoute les termes «directement ou indirectement», je crois qu'il devient tout à fait évident que le prêteur A peut être pénalisé, et les termes que nous croyons être vraiment efficaces se trouvent à la page 5.

Maintenant, dans le même cas, A prête à B et les intérêts criminels doivent être versés à la société C Limitée; si l'article prévoit que «quiconque conclut une convention ou une entente pour percevoir, directement ou indirectement, des intérêts à un taux criminel», nous croyons qu'il permettra de déterminer, dans la mesure où le lien peut être établie entre A, le prêteur, et C Limitée, que le prêteur A est en fait partie principale à l'infraction.

Ce qui nous préoccupe avant tout, c'est la portée résultant du libellé actuel de cet article et les conséquences que pourrait entraîner à ce chapitre l'insertion des termes «directement ou indirectement».

**Le président:** Mais n'y a-t-il toujours pas ici un écart, si le prêteur A fournit l'argent et que la Société C Limitée doit percevoir les intérêts à un taux criminel? Certes, dans la convention entre A et B, B est la personne qui emprunte l'argent; donc, si l'entente prévoit que le prêteur A accepte de prêter de l'argent, que B accepte de payer les intérêts à un taux criminel à la société C Limitée, si l'on peut rassembler toutes ces preuves, il sera alors facile, je crois de porter une accusation. Mais croyez-vous que le mot «indirectement» suffise pour faire de la société C Limitée une partie à l'infraction? Bien sûr, elle est partie à l'infraction dans la mesure où elle a perçu les intérêts à un taux criminel, mais A verse ou prête l'argent à B. Comment faites-vous du prêteur A une partie à l'infraction?

**M. Panet:** D'après l'amendement proposé, si le prêteur A doit percevoir directement ou indirectement des intérêts à un



*[Text]*

Crown would then have to establish that in directing the payment of interest to C Limited, "A" was indirectly receiving the interest, and if that could be established, then "A" would be a party to the offence.

**The Chairman:** It occurs to me that perhaps you could add some words saying that in those circumstances, if a third person receives interest, in any manner, at a criminal rate, then that person is a party to the offence.

**Senator Godfrey:** But if C Limited was not a party to the agreement and did not know anything about it?

**Senator Cook:** But in real life is a man who is lending money at a criminal rate of interest going to direct that the interest be paid to some third party in which he has no interest? That is not real; that is not going to happen in real life.

**Senator Godfrey:** He might direct them to go to his local Rolls Royce dealer.

**Senator Buckwold:** Or he might direct them to go to his wife.

**The Chairman:** In looking at the creation of this offence, I think the person you really want to catch is the lender. You have to make sure that he is caught by whatever you are doing.

**Senator Molson:** Why is it just the recipient who is guilty of the offence? Why is it not "to pay or receive"?

**Mr. Panet:** The problem with that, senator, is that, if we include the words "to pay", then the borrower himself, in agreeing to pay interest at the criminal rate, could be prosecuted. That is why we have restricted ourselves to the idea of receiving the interest rather than including the paying of the interest.

We have two offences, really: one is the agreement; and the other is the receipt of the payment. We have parties to the agreement. Then, in the fact situation I have suggested the only parties to the agreement are, A, the Lender, and B, the Borrower.

**Senator Cook:** There is a section in the Income Tax Act, you know, which says that "where a shareholder is benefiting in any way whatsoever . . ." which is really what you are after. I lost a case once where the shareholder received a benefit, and the point is that it says "in any way whatsoever". That is what you really want.

**The Chairman:** That might make some difficulties in proof, if that were to become an element of proof. Trying to establish that C Limited, who received the interest at the criminal rate, received it for the benefit of "A" might be quite difficult.

**Senator Cook:** No. It is a matter of whether the criminal interest is paid in any way whatsoever, in addition to "directly or indirectly". In this case it would be paid to "C". But in real life I do not see how such a situation could occur.

**Mr. Panet:** Senator, in drafting this our idea was that, in order for an offence to be committed, there would have to be some relationship between the recipient of the interest, C

*[Traduction]*

taux criminel, la Couronne devra alors établir qu'en faisant verser les intérêts de la société C Limitée, le prêteur A a perçu indirectement les intérêts; si ce fait peut être établi, le prêteur A sera alors partie à l'infraction.

**Le président:** Il me semble que si l'on peut ajouter des termes stipulant que dans certaines circonstances, si une tierce personne perçoit des intérêts de quelque façon que ce soit à un taux criminel, cette personne est alors partie à l'infraction.

**Le sénateur Godfrey:** Mais si la tierce partie n'a pas participé à l'accord et ne connaît rien à son sujet?

**Le sénateur Cook:** Mais, dans la réalité, un homme qui prête de l'argent à un taux d'intérêt criminel doit-il donner des instructions pour que l'intérêt soit payé à un tiers qui lui est parfaitement étranger? Bien sûr que non.

**Le sénateur Godfrey:** Il pourrait faire verser l'argent à son concessionnaire local de Rolls Royce.

**Le sénateur Buckwold:** Ou à sa femme.

**Le président:** A examiner cette infraction, j'ai l'impression que la personne que vous désirez vraiment attraper est le prêteur. Il faut s'assurer qu'il soit pris de toute façon.

**Le sénateur Molson:** Pourquoi est-ce simplement celui qui reçoit qui est coupable de l'infraction? Pourquoi ne dit-on pas de «payer ou recevoir»?

**M. Panet:** C'est que si nous ajoutons le mot «payer», l'emprunteur qui accepte de payer un intérêt à un taux criminel peut être poursuivi. Voilà pourquoi nous nous sommes limités à l'idée de recevoir l'intérêt en laissant de côté la notion de paiement.

Nous avons en fait deux infractions: l'une est la convention et l'autre la réception du paiement. Il y a des gens qui sont parties à la convention. Dans la situation de fait que j'ai évoquée, les seules parties à la convention sont A, le vendeur, et B, l'emprunteur.

**Le sénateur Cook:** Il y a un article dans la Loi de l'impôt sur le revenu qui précise que si un actionnaire profite de quelque façon que ce soit . . . ce qui est en fait ce que vous avez en tête. J'ai perdu une fois un procès où un actionnaire a justement invoqué ce «de quelque façon que ce soit». C'est ce que vous désirez vraiment.

**Le président:** Cela pourrait entraîner quelques difficultés pour la preuve s'il doit s'agir d'un élément de preuve. Il peut être très difficile d'essayer d'établir que «C», qui a reçu un intérêt au taux criminel, l'a reçu pour le compte de A.

**Le sénateur Cook:** Non, il ne s'agit pas de savoir si l'intérêt criminel a été payé de quelque façon que ce soit, et en outre «directement ou indirectement». Dans ce cas, il serait versé à «C». Toutefois, dans la réalité, je ne vois pas comment une telle situation pourrait se produire.

**M. Panet:** Sénateur, en rédigeant le texte, nous nous sommes dit que, pour qu'une infraction soit commise, il devait y avoir quelque lien entre celui qui touche l'intérêt, par

[Text]

Limited, and A, the Lender, but certainly the section could be drafted not to require any relationship between C Limited and "A". If you wished, that would simply broaden it so that, if the lender agreed with the borrower, where the interest was to be paid to an unrelated third party at a criminal rate, that would constitute an offence. You could certainly draft it that way. That is not the way it was drafted, but it could certainly be drafted that way.

**Senator Cook:** I am just dealing with the fact situation. You say on page 3 that, "C Limited, D Limited and E Limited are not parties to the agreement and they are at arm's length with A." How can a situation like that occur in real life, where a loan shark lends money and on the fact situation will not receive any benefit from it? That would never occur, surely?

**Mr. Panet:** Under this section as we propose the amendment, if A, the Lender, were to receive no benefit—i.e., "A" was not to receive the interest directly or indirectly—then there would be no offence. There would be no offence until C Limited actually received the interest.

**Senator Godfrey:** Instead of saying "directly or indirectly," since you are trying to catch the third party, why not say, "arrangements by the terms of which he or some other person has received interest at a criminal rate"?

**Mr. Panet:** That would certainly be all right.

**Senator Godfrey:** Because that is exactly what you are trying to do.

**Mr. Panet:** No, I was not trying to do that in that suggestion. I was saying that the Crown would still have to establish that "A", in directing the interest to C Limited, was indirectly receiving the interest.

**Senator Godfrey:** "A" might be on salary.

**Mr. Panet:** Well, his holding company or his wife's holding company might be.

**Senator Godfrey:** If he entered into a criminal agreement by which either he or some other person benefited, then he should be guilty. You do not need to say that he gets any benefit back through. Would that not be doing directly what, in effect, we are trying to do by the wording?

**Mr. Panet:** Yes.

**The Chairman:** Perhaps we are overlooking something. "A" is the man who has the money, and he is the man who lends the money.

**Senator Godfrey:** Not necessarily. He is the man who pays the money out.

**The Chairman:** Yes. I think we have to assume also that the borrower may not know C Limited. How does the borrower know where he has to pay the interest? It must be in his relationship with "A". If there is any direction made in any fashion by "A" to pay the money to some third person instead of to the lender, you deem that that is the act of the lender.

**Senator Godfrey:** It would catch "A", and if it turns out that "C", "D" or "E" are really the unnamed principals, or something, they could be caught under a conspiracy; but if you

[Traduction]

exemple C, et A, le prêteur. Il serait toutefois certainement possible de rédiger l'article sans exiger un lien entre C et A. Si vous le souhaitez, cela élargirait simplement la question de sorte que, si le prêteur s'entend avec l'emprunteur, lorsque l'intérêt doit être payé à un taux criminel à un tiers qui n'a pas de rapports avec lui, cela constituerait une infraction. Vous pourriez certainement rédiger de cette façon, même si ce n'est pas la solution qui a été retenue.

**Le sénateur Cook:** Je suis simplement en train de parler de la situation de fait. Vous dites, à la page 3, que C, D et E ne sont pas parties à la convention et sont indépendants de A. Comment une telle situation peut-elle se produire en réalité? Comment un usurier peut-il prêter de l'argent et n'en retirer en fait aucun bénéfice? Il est certain que cela ne se produit jamais.

**M. Panet:** Aux termes de la disposition amendée que nous proposons, si A, le prêteur, ne reçoit aucun bénéfice, c'est-à-dire si A ne doit pas recevoir l'intérêt directement ou indirectement, il n'y a pas d'infraction. Il n'y a pas d'infraction tant que C ne reçoit pas vraiment l'intérêt.

**Le sénateur Godfrey:** Au lieu de dire «directement ou indirectement», étant donné que vous essayez d'attraper le tiers, pourquoi ne pas dire «une convention en vertu de laquelle lui ou quelqu'un d'autre a reçu l'intérêt à un taux criminel»?

**M. Panet:** Cela serait certainement satisfaisant.

**Le sénateur Godfrey:** Parce que c'est exactement ce que vous êtes en train d'essayer de faire.

**M. Panet:** Non, ce n'était pas dans le cadre de ma proposition. Je disais que la Couronne devrait établir qu'en envoyant l'intérêt à C, A recevrait indirectement l'intérêt.

**Le sénateur Godfrey:** A pourrait recevoir un salaire.

**M. Panet:** Sa société de portefeuille ou celle de sa femme le pourrait.

**Le sénateur Godfrey:** S'il a conclu un accord criminel en vertu duquel, lui ou une autre personne, ont retiré un bénéfice, il doit être coupable. Vous n'avez pas besoin de dire qu'il a reçu un bénéfice. Cela ne correspond-il pas directement à ce que nous essayons de faire par libellé.

**M. Panet:** Oui.

**Le président:** Peut-être que nous oublions quelque chose. A est celui qui possède l'argent et qui le prête.

**Le sénateur Godfrey:** Pas nécessairement. Il est celui qui verse l'argent.

**Le président:** Oui. Je pense que nous devons également présumer que l'emprunteur puisse ne pas être C. Comment l'emprunteur sait-il à qui il doit payer l'intérêt? Il doit être en rapport avec A. Si A donne une directive de quelque façon de payer l'argent à un tiers au lieu du prêteur, vous estimez qu'il s'agit là d'un acte du prêteur.

**Le sénateur Godfrey:** On pourrait prendre A et, s'il s'avère que C, D ou E sont vraiment les commettants non mentionnés, ils pourraient être poursuivis pour conspiration. Toutefois, si



[Text]

want to get "A", even though he may be a hired man on salary, who is given the money—

**The Chairman:** I think that "A" must be dragged into it by the fact that he is the one who names where the payment of "a criminal rate" of interest is to go.

**Senator Godfrey:** Right. So you should not have to prove that he is going to receive an indirect benefit.

**Mr. Panet:** We can certainly draft it that way.

**Senator Godfrey:** Unless there is some objection, or someone can see where someone might get caught.

**Mr. Panet:** It certainly makes the Crown's position easier. It does not have to prove a link between "A" and C Limited, and it would effectively catch "A", which is one of the purposes of the section. We could certainly change the wording.

**The Chairman:** Senator Smith, I see the smile on your face. Have you any suggestion to make?

**Senator Smith:** Mr. Chairman, for once I am agreeing with Senator Godfrey. Usually, I manage to find some reason to disagree!

**Senator Godfrey:** That is the second time you have agreed with me in the last six months.

**Senator Smith:** It seems to me that it is a very reasonable solution.

**The Chairman:** Mr. Humphrys, would you please come to the table? I take it that as long as A, the Lender, is caught by the language of the offence, in which the offence is described, then that is the purpose of this legislation.

**Mr. Richard Humphrys, Superintendent of Insurance, Department of Insurance:** That is my understanding, sir. I really think it should be for the Department of Consumer and Corporate Affairs, or the Department of Justice, to speak to the Criminal Code amendment. I am here really in relation to the Small Loans Act. That is my understanding of the intention of the Criminal Code amendment—to catch the lender.

**The Chairman:** So whatever words will do that, it should be satisfactory. The committee will notice that I said whatever words *will* do that.

**Mr. Humphrys:** I believe so, sir, yes.

**The Chairman:** Do we have a representative here from the Department of Justice?

**Mr. D. Gibson, Criminal Law Amendments Section, Department of Justice:** Mr. Chairman, I am appearing in Mr. Ewaschuk's absence. I believe counsel has referred to what is perhaps the primary question, which is, who is this aimed at? Are we trying to catch the borrower? It is my understanding that the policy decision was that this legislation is aimed at those who are making the agreement and will somehow be on the receiving end of the transaction. It is aimed at catching those persons and not the borrowers who will be on the paying

[Traduction]

vous désirez attraper A, même s'il est salarié, à qui est donné l'argent?

**Le président:** Je pense qu'on doit y faire entrer «A» compte tenu du fait que c'est celui qui désigne la personne à qui le paiement d'un «taux d'intérêt criminel» doit être versé.

**Le sénateur Godfrey:** D'accord. Ainsi vous ne seriez pas obligé de prouver qu'il percevra un gain indirect.

**M. Panet:** Nous pouvons certainement rédiger le texte de cette façon.

**Le sénateur Godfrey:** A moins qu'il n'y ait quelque objection ou qu'on puisse imaginer comment quelqu'un pourrait se faire incriminer.

**M. Panet:** Cela facilite certainement la position de la Couronne. Elle n'a pas à prouver l'existence d'un lien entre «A» et C Limitée et cela permettrait d'incriminer «A», ce qui est l'un des buts de l'article. Nous pourrions certainement changer le libellé.

**Le président:** Sénateur Smith, je vous vois sourire. Avez-vous quelque suggestion à faire?

**Le sénateur Smith:** Monsieur le président, pour une fois je suis d'accord avec le sénateur Godfrey. En général, je m'arrange pour trouver une raison de le contredire!

**Le sénateur Godfrey:** C'est la deuxième fois au cours des six derniers mois que vous êtes d'accord avec moi.

**Le sénateur Smith:** Cela me semble une solution très raisonnable.

**Le président:** Monsieur Humphrys, voulez-vous vous approcher, s'il vous plaît? Si je comprends bien, pour autant que le prêteur «A» se trouve incriminé selon la façon dont l'infraction est rédigée, cette loi atteint son but.

**M. Richard Humphrys, surintendant des assurances, Département des assurances:** C'est également ce que je comprends, monsieur. Je pense vraiment que cela relève du ministère de la Consommation et des Corporations ou du ministère de la Justice de se prononcer sur la modification au Code Criminel. Je ne suis ici qu'en ce qui concerne la Loi sur les petits prêts. A mon avis, le but de la modification au Code Criminel est d'incriminer le prêteur.

**Le président:** Donc, quels que soient les termes qui obtiendront ce résultat, ils devraient être satisfaisants. Le Comité prendra note que j'ai déclaré: quels que soient les termes qui *obtiendront* ce résultat.

**M. Humphrys:** Je suis d'accord, monsieur.

**Le président:** Avons-nous parmi nous un représentant du ministère de la Justice?

**M. D. Gibson, Section des Modifications au Droit Pénal, Ministère de la Justice:** Monsieur le président, je comparais en l'absence de M. Ewaschuk. Je crois que l'avocat-conseil s'est reporté à ce qui constitue peut-être la question principale, c'est-à-dire à ce qui est visé par cette loi. Essayons-nous d'incriminer l'emprunteur? Si je comprends bien, la décision de politique était que cette mesure législative vise ceux qui concluent la convention et qui, de quelque façon, se trouveront à profiter de l'opération. Elle est destinée à incriminer ces



[Text]

end of the transaction. That was the first point I wished to clarify.

The second point is, if that is the way we are looking at this, under paragraph (a) we would be wanting to catch anyone who "enters into an agreement or arrangement"—the person who actually makes the agreement or, by means of section 21, anyone who is a party to the making of the agreement. Those would be the persons caught under paragraph (a). Those caught under paragraph (b) would be those who receive the interest at a criminal rate or anyone who is a party to the receiving of the interest at a criminal rate.

The draft amendment on page 5 dealing with the proposed amendment to paragraph (a) speaks of entering "into an agreement or arrangement by the terms of which he is to receive, directly or indirectly, interest at a criminal rate."

If that is amended to read "he or any other person were to receive, directly or indirectly, interest at a criminal rate," the question is whether that would not go the step that we do not want to go—that is, to catch the borrower.

Going back to how the thing starts, we have, presumably, a borrower who wants to borrow money, who then goes to a lender or an agent of a lender. But presumably he is a lender or someone acting on behalf of the lender. Those are the two persons who enter into an agreement or arrangement, and it is the lender or the agent of the lender who would be receiving the interest and the borrower who would be paying the interest.

**Senator Godfrey:** You are not suggesting that the borrower can be caught under the proposed amendment? The borrower is not going to receive the interest. You still have the word "receive" in there. It reads:

... by the terms of which he or any other person is to receive interest at a criminal rate.

We delete the words "directly or indirectly."

**Mr. Gibson:** In that situation we have A, the Lender, and B, the Borrower, who are entering into an agreement by the terms of which either A, the Lender, is to receive the interest or C limited, or any other person.

**The Chairman:** Mr. Gibson, why could you not settle on wording which would create an offence where the lender makes an agreement to lend money at a criminal rate of interest?

**Mr. Gibson:** I believe that is the effect of the wording that appears in section 305.1(1)(a). The lender in that instance is entering into an agreement or arrangement to receive interest at a criminal rate.

**The Chairman:** But he may not receive the interest.

**Mr. Gibson:** Someone is receiving interest at a criminal rate. Presumably there will be some connection between the lender and the person who is actually doing the receiving. That is the way things work

[Traduction]

personnes-là et non pas les emprunteurs qui constituent l'autre partie à la transaction. C'est la première question que je voulais clarifier.

En second lieu, si nous considérons les choses sous cet aspect, en vertu de l'alinéa a), nous voudrions prendre toute personne qui «conclut une convention ou une entente», la personne qui, en fait, fait l'accord ou, selon l'article 21, quiconque signe la convention. Ce serait les personnes visées par l'alinéa a). L'alinéa b) viserait celles qui recevraient des intérêts à un taux criminel ou leurs complices.

Le projet de modification à la page 5 traitant de la proposition de modification à l'alinéa a) mentionne la conclusion d'une convention ou d'une entente aux termes desquelles le prêteur doit percevoir, directement ou indirectement, des intérêts à un taux criminel.

Si l'on modifie le texte de la façon suivante, «ou toute autre personne doit percevoir, directement ou indirectement, des intérêts à un taux criminel», il faut se demander si on ne se trouverait à faire ce que nous tenons à éviter, c'est-à-dire d'incriminer l'emprunteur.

Pour en revenir au début, nous supposons qu'une personne veuille emprunter de l'argent et s'adresse à un prêteur ou à l'agent d'un prêteur, en tout cas, un prêteur ou quelqu'un qui agit en son nom. Ce sont les deux personnes qui concluent une convention ou une entente et c'est le prêteur ou son agent qui recevrait les intérêts et l'emprunteur qui les paierait.

**Le sénateur Godfrey:** Êtes-vous en train de dire que l'emprunteur pourrait être incriminé en vertu de la modification proposée? L'emprunteur ne recevra pas les intérêts. Il y a bien le mot «percevoir» qui figure dans le texte et qui se lit ainsi:

... aux termes desquels il ou toute autre personne recevra des intérêts à un taux criminel.

Nous supprimons les mots «directement ou indirectement».

**M. Gibson:** Dans cette situation, nous avons A, le prêteur et B, l'emprunteur, qui concluent une convention ou une entente aux termes desquels A, le prêteur, recevra des intérêts ou C, ou toute autre personne.

**Le président:** Monsieur Gibson, pourquoi n'établiriez-vous pas un libellé selon lequel une infraction aurait lieu lorsque le prêteur conclurait un accord pour prêter de l'argent à un taux d'intérêt criminel?

**M. Gibson:** Je pense que le texte qui figure à l'article 305.1(1)a) a cet effet. Le prêteur dans ce cas conclut une convention ou une entente pour percevoir des intérêts à un taux criminel.

**Le président:** Mais il pourrait ne pas percevoir les intérêts.

**M. Gibson:** Quelqu'un percevrait des intérêts à un taux criminel. Il est à supposer qu'un lien quelconque existera entre le prêteur et la personne qui perçoit effectivement les intérêts. C'est de cette façon que les choses fonctionnent.

[Text]

**The Chairman:** But, conceivably, you may not be able to tie the person who actually receives the money to the lender—conceivably. There are fertile minds at work in this field. However, if you make it an offence to lend money at a criminal rate of interest, then the lender, however that criminal rate of interest may be paid and to whomsoever it may be paid, is guilty of an offence.

**Mr. Gibson:** The reason we did not stop at that level, Mr. Chairman, is that there has to be a complete borrower-lender transaction taking place before that situation is caught. The way it is drafted now, we are at the agreement stage, which is one step before that.

**The Chairman:** But why can you not create the offence as being the very fact that one agrees to lend money at a criminal rate of interest?

**Mr. Gibson:** I think that is the stage we would have to go to as opposed to “lends money at a criminal rate”.

**Mr. Panet:** The object, I gather, is where “A” enters into an agreement to lend money to “B” and as part of that agreement there is contemplated the payment of interest at a criminal rate.

**The Chairman:** That is not what it says. It says “by the terms of which he is to receive, directly or indirectly,”.

**Mr. Panet:** Yes, but that can be changed. We could say:

enters into an agreement or arrangement by the terms of which any person other than the borrower is to receive interest at a criminal rate.

That would then reflect Mr. Gibson's concern that the borrower not be exposed to prosecution. In that situation, the Crown would have to establish (a) an agreement, and (b) that a condition of that agreement was the payment of interest at a criminal rate. If those two conditions were met, the Crown could then prosecute the lender.

**Senator Smith:** I suppose the Crown would have to prove it was going to be received by somebody.

**Mr. Panet:** Yes, that a term of the contract or the agreement was the payment of interest at a criminal rate.

**Senator Smith:** To somebody—and you have to remember that the proof must be beyond a reasonable doubt, which gives the defence a considerable escape route.

**The Chairman:** We are all aiming at the same purpose. The question is to settle on language that will properly fit any situation for the carrying out of any transaction which might be put forward.

**Mr. Panet:** Mr. Chairman, I would be happy to prepare a further amendment and forward it to Mr. Gibson for his comments.

**Senator Smith:** I have not found anyone yet who has really shot any holes in what Senator Godfrey proposes.

[Traduction]

**Le président:** Mais, il se peut que vous ne puissiez lier le prêteur à la personne qui perçoit effectivement l'argent. Il y a des esprits fertiles à l'œuvre dans ce domaine. Toutefois, si le fait de prêter de l'argent à un taux d'intérêt criminel constitue une infraction, le prêteur est alors coupable de l'infraction quoique ce taux d'intérêt criminel puisse être remboursé et peu importe à qui il peut être remboursé.

**M. Gibson:** La raison pour laquelle nous ne nous sommes pas arrêtés là, monsieur le président, c'est que la transaction entre l'emprunteur et le prêteur doit avoir été effectuée avant que cette situation se présente. De la façon dont l'article est présentement rédigé, nous en sommes à l'étape de la convention, c'est-à-dire à une étape antérieure.

**Le président:** Mais pourquoi ne pouvez-vous pas déclarer que l'infraction consiste en le simple fait que quelqu'un accepte de prêter de l'argent à un taux d'intérêt criminel?

**M. Gibson:** Je crois que c'est là où nous devrions en venir plutôt que de nous en tenir à l'expression «prête de l'argent à un taux criminel».

**M. Panet:** Si je comprends bien, la situation est la suivante: «A» conclut une convention pour prêter de l'argent à «B» et, dans le cadre de cette dernière, il est prévu que des intérêts seront versés à un taux criminel.

**Le président:** Ce n'est pas ce que l'article stipule. Ce dernier est ainsi rédigé: «en vertu duquel il doit percevoir directement ou indirectement».

**M. Panet:** Mais cela peut être changé. Nous pourrions dire:

Conclut une convention ou une entente dans le cadre de laquelle toute personne autre qu'un emprunteur peut percevoir des intérêts à un taux criminel.

Nous tiendrions alors compte de la suggestion de M. Gibson qui veut que l'emprunteur ne soit exposé à des poursuites. Dans cette situation, la Couronne devrait établir a) qu'il y a eu convention et b) que cette dernière comportait entre autres comme condition le paiement des intérêts à un taux criminel. Si ces deux conditions étaient remplies, la Couronne pourrait alors poursuivre le prêteur.

**Le sénateur Smith:** Je suppose que la Couronne devrait prouver que ces intérêts seraient perçus par quelqu'un.

**M. Panet:** Oui, que le contrat ou la convention comportait entre autres comme condition le paiement d'intérêts à un taux criminel.

**Le sénateur Smith:** A quelqu'un, et vous devez vous rappeler que la preuve doit être hors de tout doute raisonnable, ce qui laisse beaucoup de jeu à la défense.

**Le président:** Nous visons tous le même objectif. Il s'agit de s'entendre sur le libellé qui conviendra le mieux à n'importe quelle situation pour l'accomplissement de toute transaction qui pourrait survenir.

**M. Panet:** Monsieur le président, je serais heureux de préparer un nouvel amendement et de le soumettre à l'examen de M. Gibson.

**Le sénateur Smith:** Je n'ai encore jamais rencontré personne qui ait vraiment démolé les propositions du sénateur Godfrey.



[Text]

**Senator Godfrey:** I agree with that last statement!

**Senator Cook:** What is your proposal again?

**Senator Godfrey:** Just that the words be:

enters into an agreement or arrangement by the terms of which he or any other person is to receive interest at a criminal rate.

**The Chairman:** Yes. What I heard included the word "borrower".

**Senator Godfrey:** Obviously the borrower is not going to receive the benefit.

**Mr. Gibson:** But the borrower is entering into that agreement. The two parties to the agreement are the lender and the borrower.

**Senator Smith:** But it is the receiving that is the crux of the offence.

**Mr. Gibson:** Under (a) it is the entering into the agreement that is the crux of the offence. Under (b) it is the receiving of the interest at a criminal rate that is the crux of the offence.

**Senator Godfrey:** Yes, I see your point.

**Mr. Panet:** I think you might have to add "he or any other person except for the borrower is to receive".

**Mr. Gibson:** Yes, that would catch what I had in mind.

**The Chairman:** I do not know why it is not an offence, the moment the agreement is made, to lend money at a criminal rate of interest notwithstanding whomsoever the interest may be paid to. The essence of the offence is complete if there is an agreement.

**Senator Smith:** I still do not see why Senator Godfrey's suggestion does not meet your objective. I think he retreated too quickly.

**Senator Godfrey:** The wording "enters into an agreement or arrangement" could include the borrower.

**Senator Smith:** "by the terms of which he is to receive".

**Senator Godfrey:** He would not receive it, but any other person could receive it.

**The Chairman:** Senator Smith, you have to anticipate a situation, in dealing with the class of people you are dealing with in this field, where the person who is actually to receive the interest at a criminal rate may not be readily identifiable with the lender. If you cannot, then I would not make that an element of the offence; I would make it an element of the offence if the lender entered into a transaction to lend money at a criminal rate of interest. That is the offence.

**Senator Smith:** I certainly think that would meet the question.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Je suis tout à fait d'accord avec cette dernière déclaration!

**Le sénateur Cook:** Que proposez-vous, sénateur?

**Le sénateur Godfrey:** Je voudrais que la phrase soit ainsi libellée:

conclut une convention ou une entente dans le cadre de laquelle ce dernier ou toute autre personne doit percevoir des intérêts à un taux criminel.

**Le président:** Oui. Vous incluez l'emprunteur.

**Le sénateur Godfrey:** Il est évident que l'emprunteur ne touchera aucun bénéfice.

**M. Gibson:** Mais l'emprunteur conclut cette convention. Les deux parties à la convention sont le prêteur et l'emprunteur.

**Le sénateur Smith:** Mais c'est la perception des intérêts qui est le point crucial de l'infraction.

**M. Gibson:** En vertu de l'alinéa a), c'est la conclusion de la convention qui devient le point crucial de l'infraction et en vertu de l'alinéa b), c'est la perception des intérêts à un taux criminel.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, je saisis votre point.

**M. Panet:** Je crois qu'il faudrait peut-être ajouter «ce dernier ou toute autre personne sauf l'emprunteur doit percevoir».

**M. Gibson:** Oui, cela traduit exactement le fonds de ma pensée.

**Le président:** Je ne sais pas pourquoi, au moment de la conclusion de la convention, la personne qui prête de l'argent à un taux d'intérêt criminel n'est pas coupable d'une infraction, nonobstant la personne à qui l'intérêt peut être versé. Il y a infraction s'il y a une entente.

**Le sénateur Smith:** Je ne vois toujours pas pourquoi vous ne pouvez accepter la suggestion du sénateur Godfrey. Je crois qu'il a baissé pavillon trop rapidement.

**Le sénateur Godfrey:** L'expression «conclut une convention ou une entente» pourrait inclure l'emprunteur.

**Le sénateur Smith:** «dans le cadre de laquelle il doit percevoir».

**Le sénateur Godfrey:** Il ne les percevrait pas, mais toute autre personne pourrait le faire.

**Le président:** Sénateur Smith, compte tenu de la catégorie de personnes à qui vous aurez affaire, il faut prévoir le cas où la personne qui doit effectivement percevoir les intérêts à un taux criminel pourrait ne pas être facilement identifiable au prêteur. Si vous ne pouvez le faire, il ne faudrait pas alors en faire une composante de l'infraction, mais cela serait possible si le prêteur avait conclu une convention pour prêter de l'argent à un taux d'intérêt criminel. Il s'agit de l'infraction.

**Le sénateur Smith:** Je crois certes que cela répondrait à la question.



[Text]

**The Chairman:** Does that go far enough to satisfy the plans of those who are responsible for the administration?

**Mr. Gibson:** My initial reaction is that that is what was intended. In (a) we are trying to catch the person who enters into the agreement, the lender who agrees to lend the money at a criminal rate, because he may not receive it. In the normal course of events it would be the person receiving the money, and that would not be a problem. I think that normally we would be prosecuting under section 305.1(b), but to cover the situation where the full transaction does not take place, we wanted to get it at the agreement stage, and I think you have-captured the idea in those words.

**The Chairman:** Then, if that is the (a), you might need a (b) to catch the person if there is a gang operating. In that case you might need a further addition to catch the person who actually receives the interest at the criminal rate.

**Mr. Gibson:** But he is already caught under (b).

**The Chairman:** Yes, and, as I say, you need (b). But what I suggested is only part of it. That is to say that you nail the lender, but you want to nail the person who receives the interest as well.

**Mr. Gibson:** Yes.

**The Chairman:** You might as well clean up the field.

**Mr. Panet:** The advantage of your concept is that, the way the section is drafted at the present time, it is geared to entering into an agreement to receive interest, and perhaps your suggestion is more to the point, that it is an agreement to lend money at a criminal rate and not merely to receive interest. It is an agreement to lend money at a criminal rate, and if that first subsection (a) was drafted in that way, then without question the lender would be a principal and could be prosecuted. Again, the Crown would have to establish that there was an agreement, that "A" was a party to the agreement and a condition of that agreement was that interest be paid at a criminal rate.

**The Chairman:** Then I think we will prepare a draft and submit it to Mr. Gibson and Mr. Humphrys. Is that satisfactory?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is there any other point you wish to raise while we have Mr. Gibson here?

**Mr. Panet:** Yes, Mr. Chairman, I would refer you to page 6 of my memorandum where I deal with the proof of effective annual rate. I have some concern about how the Crown proves its case. I think Mr. Humphrys will be interested in this.

You will recall that subsection (4) provides for a certificate of a Fellow of the Institute of Actuaries. If you go to the section itself, which is on page 5 of the bill, it reads that the certificate of the actuary is proof of the effective annual rate. It is not proof of the calculation, but just of the rate. I recall

[Traduction]

**Le président:** Est-ce que cela va suffisamment loin pour répondre aux objectifs de ceux qui s'occupent de l'administration?

**M. Gibson:** Ma première réaction, est que l'objectif a été réalisé. A l'alinéa a) nous essayons de viser la personne qui conclut une convention, le prêteur qui accepte de prêter de l'argent à un taux criminel, parce qu'il est possible qu'il ne touche pas ces intérêts. En temps normal, ce serait la personne qui perçoit les intérêts et il n'y aurait alors aucun problème. Je crois que normalement nous intenterions des poursuites aux termes de l'alinéa 305.1b), mais pour tenir compte du cas où la transaction n'est pas entièrement complétée, nous voulions prendre les gens au moment de la conclusion de l'entente et je crois que votre libellé rend tout à fait cette idée.

**Le président:** Alors, si c'est l'alinéa a) vous pourrez avoir besoin de l'alinéa b) pour prévoir le cas des gangs. Vous pourriez peut-être même avoir besoin qu'on ajoute certaines dispositions pour attraper la personne qui reçoit réellement un intérêt à taux criminel.

**M. Gibson:** Mais l'alinéa b) suffit.

**Le président:** Oui, et, comme je le disais, l'alinéa b) est nécessaire. Mais ma proposition ne constitue qu'un élément parmi bien d'autres. C'est-à-dire que vous attrapez le prêteur, mais vous voulez également attraper la personne qui reçoit de l'intérêt.

**M. Gibson:** Oui.

**Le président:** Aussi bien ramasser tout le monde.

**M. Panet:** Votre idée présente un avantage. L'article, dans son libellé actuel, est centré sur la conclusion d'une convention pour percevoir des intérêts. Peut-être votre idée est-elle plus au point, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une convention pour prêter de l'argent à un taux criminel et non simplement pour recevoir des intérêts. Il s'agit d'une convention pour prêter de l'argent à un taux criminel, et si ce premier alinéa b) était rédigé de cette façon, il ne fait aucun doute que le prêteur serait l'auteur principal d'un délit et serait poursuivi. Une fois de plus, la Couronne devrait établir qu'il y a eu convention, que «A» a été partie à la convention, et que celle-ci prévoyait un taux d'intérêt criminel.

**Le président:** Je crois alors que nous devons préparer un avant-projet et le soumettre à M. Gibson et à M. Humphrys. Cela vous convient-il?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Y a-t-il d'autres points que vous aimeriez soulever pendant que M. Gibson est ici?

**M. Panet:** Oui, monsieur le président, j'aimerais vous renvoyer à la page 6 de mon mémoire, où je traite de la preuve du taux annuel effectif. Je m'inquiète un peu de la façon dont la Couronne défend sa cause. Je crois que M. Humphrys sera intéressé par cette question.

Vous vous souviendrez que le paragraphe (4) prévoit un certificat établi par un «Fellow» de l'Institut canadien des actuaires. Si vous lisez l'article lui-même, qui se trouve à la page 5 du bill, on y voit que le certificat de l'actuaire est une preuve du taux annuel effectif. Ce n'est pas une preuve du

## [Text]

Mr. Ewaschuk as saying that the Crown would give to the actuary the credit advance and the Crown would provide the interest, and then the actuary would do the calculation and arrive at the actual rate. The section provides that that certificate, which would show the credit advance, which is the principal, the interest and the calculation would be proof of the effective annual rate.

I have two concerns on this. The first is that on cross-examination the accused would be able to cross-examine the actuary on his calculation, but if cross-examination was attempted on the calculation of the credit advanced, the actuary would presumably say, "Well, I was given that information by the Crown." I have some concern that the accused would not effectively be able to cross-examine the actuary on the calculation of the credit advanced. You will recall that the definition of "credit advanced" includes the monetary value of goods received. That is my first concern.

My second concern is perhaps more serious, if the certificate of an actuary is proof of the effective annual rate. Let us say we have a situation where the credit was \$100 and the interest was \$75, and on an annual basis that would be an effective interest rate of 75 per cent. That certificate would be put into evidence. The accused, on the other hand, it seems to me, could go to an actuary and say that the credit advanced was \$200, or \$300, and the interest was \$75, and ask him then to calculate the interest at, say, 50 per cent. That section would operate against the Crown, because the section says that the certificate of the actuary is proof of the effective annual rate, and so I can see a situation where both sides would submit calculations by two separate actuaries. Now, the actuary, as Mr. Humphrys said, is qualified to make the calculation, but he bases his calculation on the information submitted to him. So I can see a situation in a criminal trial where we have two actuaries, one for the Crown and one for the accused, and no opportunity to cross-examine as to how the calculation was made of the principal advanced. At the same time, both actuaries would be testifying accurately and they would be saying that on the basis of the information given to them they had arrived at the effective interest rate.

**Senator Smith:** Why do you assume that the information on which the calculation is made would, in fact, emanate from the Crown? Why wouldn't the actuary go into the actual arrangement and get it first hand?

**Mr. Panet:** If he has to do that, then there is some question as to the qualification of an actuary to do some of the calculations to arrive at the amounts. Perhaps if you look at the definition of "credit advanced", on page 4, you see that it means "the aggregate of the money and the monetary value of any goods, services or benefits actually advanced". I think Mr. Ewaschuk's thinking on the operation of the section was that the Crown would provide that information to the actuary, and there is some question whether the actuary would actually do that calculation.

**Senator Smith:** But when the Crown is producing its case, surely it would have to produce all the facts which would allow it to show that it came within the definition of "credit

## [Traduction]

calcul, mais uniquement du taux. Je me rappelle que M. Ewaschuk disait que la Couronne donnerait à l'actuaire les données sur le capital prêté et sur l'intérêt; l'actuaire ferait le calcul et arriverait au taux réel. L'article prévoit que ce certificat, qui montrerait le capital prêté, qui est le principal, l'intérêt et le calcul constituerait une preuve du taux annuel effectif.

J'ai deux craintes à ce sujet. Premièrement, lors d'un contre-interrogatoire, l'accusé pourrait contre-interroger l'actuaire au sujet de son calcul, mais si l'on tentait de contre-interroger l'actuaire d'après le calcul du capital prêté, l'actuaire dirait présumément qu'il a reçu cette information de la Couronne. Je crains quelque peu que l'accusé ne puisse pas efficacement contre-interroger l'actuaire au sujet du calcul du capital prêté. Vous vous rappellerez que la définition de «capital prêté» comprend la valeur pécuniaire des biens reçus. Telle est ma première crainte.

Ma deuxième crainte est peut-être plus sérieuse si le certificat d'un actuaire est une preuve d'un taux annuel effectif. Prenons un exemple où le capital prêté est de \$100 et l'intérêt de \$75; annuellement, il s'agirait d'un taux d'intérêt effectif de 75 p. 100. Ce certificat servirait de preuve. L'accusé, d'autre part, il me semble pourrait s'adresser à un actuaire et lui dire que le capital prêté était de \$200 ou de \$300, et que l'intérêt représentait \$75, et lui demander alors de calculer l'intérêt. L'actuaire calculerait alors l'intérêt à disons 50 p. 100. Cet article jouerait au détriment de la Couronne; en effet, il stipule que le certificat de l'actuaire constitue une preuve d'un taux annuel effectif, et je puis donc concevoir une situation où les deux côtés soumettraient des calculs effectués par des actuaires distincts. Or, l'actuaire, comme M. Humphrys l'a dit, a la compétence pour faire les calculs, mais il fonde son calcul sur l'information qui lui est fournie. Je puis donc prévoir qu'au cours d'un procès criminel, où nous aurions deux actuaires, un pour la Couronne et un pour l'accusé, il soit absolument impossible de contre-interroger pour savoir comment le calcul du capital prêté a été effectué. Les deux actuaires livreraient un témoignage irréprochable en se fondant sur l'information qui leur a été donnée et à partir de laquelle ils auraient fait leurs calculs.

**Le sénateur Smith:** Pourquoi présumez-vous que l'information à partir de laquelle les calculs seraient faits, émanerait effectivement de la Couronne? Pourquoi l'actuaire ne consulterait-il pas la convention même?

**M. Panet:** S'il doit le faire, on peut s'interroger sur la compétence d'un actuaire à faire certains des calculs pour arriver à ces montants. Peut-être que si vous examinez la définition de «capital prêté», à la page 4, vous verrez qu'elle désigne «l'ensemble des sommes d'argent et de la valeur pécuniaire globale de tous biens, services ou prestations effectivement prêtés». Je crois que M. Ewaschuk pensait qu'aux termes de cet article, la Couronne devait fournir cette information à l'actuaire, et qu'il se demandait si l'actuaire ferait effectivement le calcul.

**Le sénateur Smith:** Lorsque la Couronne défendra sa cause, elle devra sûrement produire tous les faits qui lui permettent de montrer qu'il entrait dans la définition de «capital prêté», et



[Text]

advanced", and the person who produced that would be subject to cross-examination.

**Mr. Panet:** That is my point, senator. Subsection (4) does not say that it is proof of the statements therein contained but that it is proof of the effective annual rate.

**Senator Smith:** Yes.

**Mr. Panet:** So in a situation where the actuary for the Crown says, "I was given the amount of the credit advance; I was given the interest; and I have done my calculations,"—

**Senator Smith:** I see what you mean, but it seems to me that if the crown prosecutor was that dumb you would deserve to lose.

**Mr. Panet:** If you read subsection (4), senator, it says that that certificate is proof of the effective annual rate.

**Senator Smith:** Yes, I know, but you are assuming that the certificate is produced and that the actuary is not produced for cross-examination.

**Mr. Panet:** Even if the actuary is produced for cross-examination.

**Senator Smith:** I am saying that, if I was the crown prosecutor, I would produce all the facts in evidence which are necessary to make the definition of "credit advance," and then I would call the actuary, he having made a previous calculation, and I would have him go through the calculations in evidence. Then the person or persons who produced the basic facts would be called and they and the actuary would be subject to cross-examination. But the whole story would then be before the court.

**Mr. Panet:** Yes, I agree with you, senator. That is the way it should work. However, if you read subsection (4)—and this is why I am concerned—it says, in the last four lines, "in the absence of evidence to the contrary, proof of the effective annual rate without proof of the signature," et cetera.

**Senator Smith:** Yes.

**Mr. Panet:** My concern, then, is that the Crown can simply say that subsection (4) entitles them, in establishing their case, to rely on the certificate as proof of the effective annual rate.

**Senator Godfrey:** Which also means proof of the value.

**Mr. Panet:** Yes, that is implicit.

**Senator Godfrey:** It makes it too easy for the Crown. The Crown does not have to prove the value of the goods or the services.

**The Chairman:** Then you have the breakdown, too, that the actuary may have been furnished with this necessary information but did not check into it himself or ascertain the details of it himself or verify it. That may be all right if the case goes something like this: Say the Crown called witnesses who had firsthand knowledge of the factual situation, which would be the basis for determining credit advance, then the accused could cross-examine on that and then the actuary would come

[Traduction]

que la personne qui les a produits pourrait faire l'objet d'un contre-interrogatoire.

**M. Panet:** C'est ce que je voulais dire sénateur. Le paragraphe (4) ne dit pas s'il s'agit de la preuve des attestations contenue dans les documents, mais il s'agit de la preuve du taux annuel effectif.

**Le sénateur Smith:** Oui.

**M. Panet:** Donc, si l'actuaire de la Couronne disait qu'il avait reçu le montant du capital prêté, celui de l'intérêt, et qu'il avait fait ses calculs...

**Le sénateur Smith:** Je vois ce que vous voulez dire, mais il me semble que si le procureur de la Couronne était à ce point stupide, on mériterait de perdre la cause.

**M. Panet:** Si vous lisez le paragraphe (4), sénateur, vous verrez que l'attestation est une preuve du taux annuel effectif.

**Le sénateur Smith:** Oui, je sais, mais vous présumez que l'attestation est produite, et que l'actuaire n'est pas sujet à un contre-interrogatoire.

**M. Panet:** Même si l'actuaire était soumis à un contre-interrogatoire.

**Le sénateur Smith:** Je prétends que si j'étais procureur de la Couronne, je produirais tous les faits probants qui sont nécessaires pour satisfaire à la définition de «capital prêté» et ensuite, j'appellerais l'actuaire c'est-à-dire celui qui a fait les calculs, et je lui demanderais d'expliquer tous les calculs présentés comme preuve. Alors les ou la personne qui ont produit les données de base seraient appelées et elles seraient en même temps que l'actuaire soumis à un contre-interrogatoire. Toute l'histoire serait alors soumise à la Cour.

**M. Panet:** Oui, je suis d'accord avec vous, sénateur. C'est de cette façon qu'il faudrait procéder. Toutefois, si vous lisez le paragraphe (4), et c'est pourquoi je suis inquiet, il dit, au moins dans les quatre dernières lignes, qu'il n'est pas nécessaire de prouver l'authenticité de la signature etc.

**Le sénateur Smith:** Oui.

**M. Panet:** Je m'inquiète du fait que la Couronne puisse tout simplement dire que le paragraphe (4) l'autorise, en établissant la cause, de se fier à une attestation comme preuve du taux annuel effectif.

**Le sénateur Godfrey:** Ce qui signifie également la preuve de la valeur.

**M. Panet:** Oui, c'est sous-entendu.

**Le sénateur Godfrey:** C'est trop facile pour la Couronne. Celle-ci n'a pas à prouver la valeur des biens ou des services.

**Le président:** Il y a aussi l'exposé détaillé qui peut avoir été remis à l'actuaire avec les autres renseignements nécessaires, mais il est possible que ce dernier ne l'ait pas vérifié lui-même ou ne les ait pas examinés en détail. Cela peut se faire dans un cas comme celui-ci: Disons que la Couronne appelle des témoins qui ont accès directement à une documentation concrète sur laquelle on aurait déterminé le montant du capital prêté, alors l'accusé pourrait être contre-interrogé sur ces



[Text]

in and say, "On the basis of these established facts, here is my certificate and here is my calculation."

**Senator Smith:** Yes.

**The Chairman:** If you are playing it safe, that is the way you would present it.

**Senator Smith:** That is what I was saying, or trying to say.

**Senator Godfrey:** I am inclined to think that the Crown is under no obligation there. He has shifted the burden of proof to the innocent man and he has to disprove the value which the Crown has given to the actuary. Surely the Crown should have to put some evidence in showing the monetary value of any goods, services or benefits actually advanced, the basis upon which he gave the information to the actuary.

**Mr. Panet:** Yes. I have two concerns there, Senator Godfrey. The first is the perhaps more theoretical question: Does it unfairly shift the burden to the accused? In the second place, even if it does, the accused may then have the same right. In a simple situation, the Crown produces that certificate with the actuary who can be cross-examined on the calculation only. The Crown relies on subsection (4) that it has proved its case, but what then happens in the case where the accused supplies another actuary who puts in his own certificate showing a completely different rate?

**Senator Smith:** Well, if it is credible evidence that he produces, then I suppose he has met the burden and it would no longer be possible for them to say that there was an absence of evidence to the contrary, and, consequently, I should think that, if the magistrate thought the defence evidence was credible, he would have to find that the offence was not proved beyond a reasonable doubt.

**Mr. Panet:** But which one does the court rely on, if you have two certificates?

**Senator Smith:** If he does not know which one to rely on, then he has to give the accused the benefit of the reasonable doubt.

**The Chairman:** That works very well in theory, Senator Smith, but, if you watch how it goes in practice, sometimes there seems to be—

**Senator Smith:** Well, I have practised it quite a bit.

**Senator Godfrey:** I can see your second point now. It just means that there is a deadlock.

**Mr. Panet:** There is a section which says that both certificates are proofs of the actual rate, even though one certificate may say the credit advanced was 100 and the other certificate may say the credit advanced was 300, and both are assumptions accepted by the actuary who then gives his certificate. There does not seem to be any way to get behind that certificate.

**Senator Smith:** I certainly see what you are saying. Obviously, you do not accept my view of how it could be coun-

[Traduction]

données et l'actuaire pourrait dire: «Voilà les faits établis sur lesquels je me fonde pour faire mes calculs et donner mon attestation».

**Le sénateur Smith:** Oui.

**Le président:** Pour être sûr, voilà la façon de le présenter.

**Le sénateur Smith:** C'est ce que je disais, ou du moins ce que j'essayais de dire.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis porté à croire que la Couronne n'a aucune obligation dans ce cas. On fait maintenant porter le fardeau de la preuve à celui qui est innocent et qui doit réfuter les données communiquées à l'actuaire par la Couronne. Il faudrait certes obliger la Couronne à fournir des preuves quant à la valeur monétaire de tout bien, service ou prestation, sur laquelle les renseignements donnés à l'actuaire sont fondés.

**M. Panet:** Oui. J'ai deux préoccupations ici, sénateur Godfrey. La première est peut-être une question plus théorique: Se trouve-t-on à rejeter injustement le fardeau de la preuve sur l'accusé? En second lieu, même si c'est le cas, l'accusé peut alors avoir les mêmes droits. Dans une situation simple, la Couronne remet une attestation à l'actuaire, qui peut être contre-interrogé uniquement en ce qui concerne les calculs. La Couronne s'appuie sur le paragraphe (4), stipulant qu'elle a établi sa preuve. Mais qu'arrive-t-il dans le cas où l'accusé fait appel à un autre actuaire qui dépose sa propre attestation établissant un taux complètement différent?

**Le sénateur Smith:** S'il s'agit d'une preuve digne de foi, alors je suppose qu'il a été à la hauteur et qu'il n'est plus possible de dire qu'il y a absence de preuve du contraire. Par conséquent, je serais porté à croire que si le magistrat attache une certaine valeur à la défense, il devra décider que l'infraction n'a pas été prouvée sans l'ombre d'un doute.

**M. Panet:** Mais laquelle des deux attestations le tribunal doit-il retenir lorsqu'il y en a deux?

**Le sénateur Smith:** Si le tribunal ne peut choisir entre les deux, alors il doit accorder le bénéfice du doute à l'accusé.

**Le président:** Cela va très bien en théorie, sénateur Smith, mais si l'on voit ce qui se fait en pratique, il semble parfois qu'il y ait...

**Le sénateur Smith:** Bien, j'ai assez d'expérience à ce sujet.

**Le sénateur Godfrey:** Je peux maintenant comprendre le deuxième point que vous avez soulevé. Cela signifie tout simplement qu'il y a impasse.

**M. Panet:** Un article stipule que les deux attestations constituent des preuves du taux réel, même si une des attestations certifie que le capital prêté était de 100 et l'autre de 300, et les deux données sont acceptées par l'actuaire, qui donne alors une attestation. Il ne semble pas y avoir de moyen d'attaquer l'attestation.

**Le sénateur Smith:** Je comprends très bien ce que vous dites. Il est évident que vous n'acceptez pas mon point de vue sur la

[Text]

teracted. So what do you suggest should be in the section to meet your fears?

**Mr. Panet:** The section, senator, should provide that there be proof of the calculation; in the absence of evidence to the contrary, the certificate should be proof of the calculation of the effective annual rate. That is what the actuary is qualified to do, but it would require the Crown to establish its calculation of the credit advanced together with the interest.

**Senator Smith:** I see your point.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, may I respond to some of counsel's points?

**The Chairman:** Yes, go ahead.

**Mr. Gibson:** The certificate provision here is based on the certificate provision in section 237 of the Criminal Code, which is the one dealing with the breathalyzers. It is also somewhat based on section 9 of the Narcotic Control Act, dealing with the analysis of narcotic drugs. The basic feeling behind these provisions is that a person giving a certificate can only certify facts which are within his own particular knowledge.

With respect to the breathalyzer technician, the only thing he can certify in his certificate is that at a certain time and place a certain person, identified to him as such-and-such, blew into the machine and as a result of the analysis performed on the machine the technician got a reading of such-and-such.

To prove that a person was driving a motor vehicle with a prohibited amount of alcohol in his blood, there are the evidentiary provisions, but you have to relate them back to the time that the actual driving took place. There is a two-hour time period in the evidentiary provision.

There is absolutely no way that the breathalyzer technician, in his certificate, can certify that the accused was driving his motor vehicle at 1 o'clock in the morning, because he just does not know that. He can certify that at 2.15 the breathalyzer machine revealed a reading of such-and-such. However, to use that certificate effectively to prove that the person was driving at the time with the excess blood alcohol content, there must be independent testimony to show that within that two-hour period the person was driving the motor vehicle.

In the typical breathalyzer case you have the arresting officer who says, "I stopped him driving the car at 1 o'clock," and you have the certificate of the breathalyzer technician which says that at 2.15 the reading was such-and-such, and that relates back and shows that the reading was over the prohibited amount at the time the driving took place.

In the loan sharking provision, what we envisage is this: There will be an arrangement between the borrower and the lender. Let us just say that amounts A, B and C will be advanced; amounts Z, Y and X will be repaid. These will be figures and amounts that the Crown will have to prove beyond a reasonable doubt. Presumably, there will be documents to prove this or there will be the testimony of the person who borrowed the money, who will say, "I received A, B and C,

[Traduction]

façon dont elle pourrait être réfutée. Donc, que suggérez-vous comme libellé de l'article pour apaiser vos craintes?

**M. Panet:** L'article doit prévoir que les calculs soient étayés par des preuves. En l'absence de preuves en sens contraire, l'attestation devrait constituer une preuve du calcul du taux annuel exigé. L'actuaire est la personne compétente pour le faire, mais il faudrait que la Couronne établisse le calcul du montant d'intérêt et du capital prêté.

**Le sénateur Smith:** Oui. Je comprends votre point de vue.

**M. Gibson:** Monsieur le président, puis-je répondre à certaines des questions du juriste?

**Le président:** Oui, je vous en prie.

**M. Gibson:** Les dispositions concernant l'attestation s'inspirent de celles de l'article 237 du Code criminel qui traitent de l'alcooltest. Elles s'inspirent aussi de l'article 9 de la Loi sur les stupéfiants traitant de l'analyse des stupéfiants. Le principe de base de ces dispositions veut qu'une personne accordant une attestation ne puisse certifier que les faits qui font partie de son domaine de spécialisation.

En ce qui concerne le technicien responsable de l'alcooltest, la seule chose qu'il puisse certifier dans son attestation est qu'à un moment et à un endroit donnés, telle ou telle personne s'est soumise à un test et que les résultats ont été recueillis.

Si l'on peut prouver qu'une personne conduisait un véhicule moteur et qu'elle avait un taux d'éthylisme supérieur à la norme permise, les dispositions relatives à la preuve s'appliquent, mais il faut établir un lien avec le moment où la personne était au volant. Or, il y a un intervalle de deux heures.

Le technicien ne peut absolument en aucune façon, dans son attestation, certifier que l'accusé conduisait son véhicule moteur à 1 heure du matin, parce qu'il ne connaît tout simplement pas ces faits. Il peut certifier qu'à 2 h 15, au moment de l'analyse, il a lu sur la machine tel et tel taux. Alors, si l'on veut utiliser cette attestation pour prouver qu'une personne conduisait un véhicule à un moment donné avec un taux d'alcool excessif dans le sang, il faut un témoignage indépendant prouvant que la personne conduisait son véhicule moteur deux heures auparavant.

Dans un alcooltest typique, l'agent peut dire: je l'ai arrêté au moment où il conduisait sa voiture à 1 heure «et l'attestation du technicien qui a appliqué l'alcooltest dit qu'à 2 h 15 le taux était tel, et la machine a démontré qu'il s'agissait d'un taux dépassant la norme au moment où la personne conduisait un véhicule.

En ce qui concerne les dispositions sur les prêts usuriers, voici ce que nous envisageons: il y a une entente entre l'emprunteur et le prêteur. Disons que le capital prêté sera A, B et C; et que les montants X, Y et Z seront remboursés. Voilà les chiffres et les montants que la Couronne devra prouver sans l'ombre d'un doute. Nous estimons qu'il aura certains documents à l'appui ou qu'il y aura un témoignage de la personne qui a emprunté l'argent, qui dira: «J'ai reçu les montants A, B



[Text]

and I paid out X, Y and Z." Based on that evidence, those amounts—A, B and C, X, Y and Z—will then be given to the actuary, and the actuary will sit down and, with the definition in the section, will come up with a calculation and say, "If A, B and C were advanced, and X, Y and Z were paid back, the effective annual rate of interest is 273 per cent." He will then give a certificate that will say that, and the section provides that the certificate is proof of the effective annual rate—in other words, 273 per cent.

If it turns out that those assumptions that the actuary made were wrong—in other words, if A, B and C were not advanced, and X, Y and Z were not paid back, if there was half that amount advanced, or, to turn it around the other way, if it was five times that amount that was advanced, and the same amount was paid back, then, with those figures, an actuary would make another calculation, and he might say, "On those figures it was only 43 per cent interest."

So what I am saying is that all the actuary can work with is the figures that he is given, and if at the end of the trial the Crown has not established that those were the proper figures, then the Crown will not have established its case and it will not be able to rely on that certificate.

So if we are at the situation where the Crown figures that it has a solid case—that A, B and C were advanced and X, Y and Z were paid back—it will introduce a certificate, it will close its case, and will then go into the defence case; and if it turns out that the defence says "No, it was five times that that was advanced, and it was this that was paid back," and he procudes his actuary to say that the rate was such and such, the Crown will then cross-examine, and, at some point in time, at the end of the case, the judge will have to make a finding of fact: How much was actually advanced? Was it A, B and C or was it five times that? If, of course, the Crown has not proved beyond a reasonable doubt what was advanced, what was paid back, and what the rate was, it will lose its case.

The way we see this happening is, there may be minor inconsistencies. They may say, "Was it \$50 or \$60 here, or was it \$30 or \$40?—minor discrepancies such as that. If that is all there is, then the actuary will have to recalculate, based on those other figures. With the figures we are talking about, we presume they will still be well in excess of the 60 per cent rate.

If it comes down to the situation where you have two totally inconsistent stories, then what will happen is that the judge will have to make a finding of fact: Whom does he believe? Does he believe that these were the figures, or does he believe that those were the figures? If they are very close, and the judge sifts through it and accepts some of one and some of the other, then, as rebuttal evidence, the Crown will have to come up with—well, it would not use a certificate; it would call the actuary.

**Senator Smith:** What Mr. Gibson says is exactly what I expected would be the situation; but, in my humble opinion, which may very well be wrong, it does not meet the objection that was raised—that the section, the way it reads, immediately turns the burden of proof around. All the Crown has to do, I

[Traduction]

et C, et j'ai remboursé X, Y et Z.» En raison de ces éléments de preuve, ces montants, soient les montants A, B et C, ainsi que X, Y et Z, seront fournis à l'actuaire. En se fondant sur la définition de cette disposition, celui-ci effectuera le calcul nécessaire et dira: «si A, B et C ont été prêtés, et si X, Y et Z ont été remboursés, le taux d'intérêt annuel effectif est de 273 p 100.» Il rédigera par la suite un certificat qui fera état de ce pourcentage; la disposition stipule que le certificat constitue la preuve du taux annuel effectif, soit 273 p. 100.

S'il advenait que les hypothèses avancées par l'actuaire n'étaient pas justes, autrement dit si les montants A, B et C n'ont pas été prêtés et si les montants X, Y et Z n'ont pas été remboursés et que la moitié de ce montant avait été prêté, ou plutôt qu'il s'agissait d'un cinq fois plus élevé et qu'il avait été remboursé, l'actuaire effectuerait d'autres calculs et il pourrait dire: «Dans ce cas là, le taux d'intérêt n'était que de 43 p. 100.»

Voilà où je veux en venir. L'actuaire ne peut se servir que des chiffres qu'on lui donne et, si à la fin du procès, la Couronne n'a pas établi qu'il s'agissait des chiffres pertinents, elle n'aura pas prouvé le bien-fondé de l'accusation et ne pourra pas, par conséquent, avoir recours à ce certificat.

Par conséquent, si la Couronne croit que son accusation est fondée, soit que les montants A, B et C ont été prêtés et que les montants X, Y et Z ont été remboursés, elle présentera un certificat, exposera les faits et laissera la place au défendeur. Si le défendeur affirme que le montant prêté était cinq fois supérieur et que le montant du remboursement était différent et s'il fait comparaître son actuaire pour faire attester le taux d'intérêt, la Couronne contre-interrogera alors l'actuaire et le juge devra en définitive décider; combien d'argent a été prêté? S'agissait-il des montants A, B ou C ou d'un montant cinq fois supérieur? Naturellement, si la Couronne n'a pas prouvé hors de tout doute raisonnable quels étaient le montant prêté, le montant remboursé et le taux d'intérêt, elle n'obtiendra pas gain de cause.

Selon nous, cette situation peut entraîner des contradictions mineures. On peut dire: «s'agissait-il de \$50 ou \$60 ou encore de \$30 ou \$40? On ferait intervenir ce genre d'écarts peu importants. Dans ce cas-là, l'actuaire devra alors effectuer de nouveau les calculs en se fondant sur ces nouveaux chiffres. Si l'on s'en tient aux chiffres dont nous parlons, nous supposons que le taux sera bien supérieur à 60 p. 100.

Si les deux versions des faits sont tout à fait contradictoires, le juge devra alors décider quelle partie il doit croire. Retiendra-t-il les premiers chiffres ou les deuxièmes? Si l'écart est minime et si le juge donne partiellement raison aux deux parties, la Couronne devra alors, pour démontrer la fausseté de l'affirmation, faire comparaître l'actuaire et non pas se servir du certificat.

**Le sénateur Smith:** Monsieur Gibson décrit exactement ce que je croyais être la situation; cependant, à mon humble avis, et je pourrais très bien me tromper, il ne répond pas à l'objection soulevée, soit que le libellé de la disposition modifie immédiatement la charge de la preuve. Si je comprends bien



[Text]

believe, as I read this, is what our friend the expert has said: the Crown waltzes in and passes out the certificate, files it with the court, and then immediately the burden of proof falls upon the accused.

**The Chairman:** Senator, had you noticed that it would not appear in this subsection that the Crown needs to produce the man?

**Senator Smith:** Yes. That is the point I am making.

**The Chairman:** They produce the certificate of this man and it contains certain information. In the absence of evidence to the contrary, it is really shifting the burden of proof.

**Senator Smith:** Yes, exactly.

**Senator Cook:** Must not the credit advanced be proved first, and then the calculation takes place after that?

**Mr. Panet:** No. My concern is that the credit advanced does not have to be proved, and the interest does not have to be proved. The Crown produces a certificate, and crown counsel, in my view, is entitled to say, "The section provides that that is proof of the effective annual rate."

**Senator Godfrey:** And that is all he has to prove?

**Mr. Panet:** Yes, and he can close his case—so long as he has proven the agreement—

**Senator Godfrey:** He does not have to prove a thing about the valuation. If he does, then all the other things you say come into play.

**Mr. Gibson:** The certificate would only say that if A, B and C were advanced, and if X, Y and Z were paid back, then, applying actuarial principles, the effective rate of annual interest is 83 per cent. That is all that the certificate says.

**Senator Godfrey:** Let us stop there. That is all it says—

**Mr. Gibson:** Yes.

**Senator Godfrey:** ... and what that section says, after you put that in, is that in the absence of proof of evidence to the contrary, it is proof of the effective annual rate; and having proved that the effective annual rate is a criminal rate, that is it. You do not have to put any evidence in.

**Senator Cook:** It calculates the effective annual rate, and any credit advanced on the agreement; and he sets out the calculation on the information on which it was based.

**Senator Godfrey:** That is in the certificate.

**Senator Smith:** That is in the certificate. They do not have to produce the fellow.

**Mr. Panet:** What if he says, "The police told me that the credit advanced was X; the police told me that the interest paid was Y, and my calculation is that the effective annual rate is Z," if that is 75 per cent? My concern is that the Crown is simply entitled to say—

**The Chairman:** At that stage you get no evidence that can be said to be factual evidence.

[Traduction]

cette disposition, la Couronne n'a qu'à faire ce que le spécialiste vient de dire, soit distribuer le certificat et le présenter au tribunal; la charge de la preuve retombe sur l'accusé.

**Le président:** Sénateur, avez-vous remarqué que ce paragraphe ne stipule pas que la Couronne doit faire comparaître l'actuaire?

**Le sénateur Smith:** Oui. C'est là que je veux en venir.

**Le président:** La Couronne produit le certificat qui contient certains renseignements et, jusqu'à preuve du contraire, la charge de la preuve retombe sur l'accusé.

**Le sénateur Smith:** Exactement.

**Le sénateur Cook:** Ne faut-il pas établir quel montant a été prêté pour ensuite faire effectuer le calcul?

**M. Panet:** Non. Ce qui m'inquiète, c'est qu'il n'est pas nécessaire d'établir quel montant a été prêté et quel est le taux d'intérêt. La Couronne produit un certificat et elle peut dire: «la disposition stipule que c'est là la preuve du taux annuel effectif».

**Le sénateur Godfrey:** Et c'est tout ce qu'elle doit établir?

**M. Panet:** Oui et elle peut s'en tenir à cela, pourvu qu'elle ait établi qu'il a eu une entente de prêt.

**Le sénateur Godfrey:** Elle ne doit pas établir quoi que ce soit au sujet de l'estimation, sinon la situation que vous avez décrite se produirait.

**M. Gibson:** Le certificat stipulerait uniquement que, si les montants A, B et C ont été prêtés et si les montants X, Y et Z ont été remboursés, le taux annuel effectif est de 83 p. 100 selon les principes actuariels qui s'appliquent. C'est tout ce que doit stipuler le certificat.

**Le sénateur Godfrey:** Arrêtons-nous là. C'est tout ce que le certificat stipule—

**M. Gibson:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** ... et cette disposition stipule que l'attestation du taux annuel effectif fait foi jusqu'à preuve du contraire; et le tout est pratiquement terminé une fois qu'il a été établi que le taux annuel effectif était criminel. Vous n'êtes pas tenus de présenter d'autres éléments justificatifs.

**Le sénateur Cook:** Le certificat fait du taux annuel effectif, du capital prêté; en outre, il énumère les calculs actuariels fondés sur les renseignements fournis.

**Le sénateur Godfrey:** C'est dans le certificat.

**Le sénateur Smith:** C'est dans le certificat et la Couronne n'est pas obligée de faire comparaître le «Fellow».

**M. Panet:** Qu'advient-il si ce dernier dit: «les policiers m'ont dit que le capital prêté était X que le montant remboursé était Y, et, d'après mes calculs, le taux annuel effectif est Z, soit 75 p. 100? Ma question concerne le fait que la Couronne a tout simplement le droit ...

**Le président:** Mais à ce stade, rien ne peut être allégué comme preuve formelle.

[Text]

**Senator Cook:** If it cannot be challenged, what is the sense in setting it out? If the information on which it is based cannot be challenged, what is the point of setting it out?

**Senator Godfrey:** We are complaining that it shifts the burden of proof. It can be challenged later, yes, but why should the accused have to prove that it is wrong? Surely, it is a principle of British justice that one is innocent until one is proved guilty.

**The Chairman:** Senator Godfrey, you forgot to mention that there is a big difference between adducing evidence in-chief and cross-examining a witness.

**Senator Godfrey:** Right.

**Mr. Gibson:** If I could go back to the first page, it is only an offence to enter into the agreement or to receive the interest. Let us take the "receive the interest." There is absolutely no way that a certificate of an actuary can establish that someone received interest; it just cannot be done. There has to be independent testimony to establish that the interest was received. Just as the certificate of an actuary—

**Senator Godfrey:** Tell me, where does someone have to receive interest under an offence?

**Mr. Gibson:** Under (b).

**Senator Godfrey:** Under (a) you do not have to.

**Mr. Gibson:** I was taking (b) first. To prove the criminal offence here, the Crown has to establish that someone entered into an agreement or arrangement to receive interest at a criminal rate. If you do not have testimony that this agreement or arrangement was entered into, there is absolutely no way you can establish a criminal offence. You have to establish that first—that there was an agreement, and that the agreement was that the advances would be X, the payments would be Y. That is what the agreement is: I will advance X; you pay back Y. The Crown would have to establish that independently.

If the Crown establishes that X was advanced and Y was paid back, or that was the agreement, then you come to the actuarial stage, where he will use X and Y and come up with Z. But all the actuary does is say, "If you have X being advanced and Y being paid, then Z is the rate."

**Senator Godfrey:** If I am advancing a car to you, the important thing would be the value of that car, and that value would be provided to the actuary. If it were a very low value, that could result in an effective criminal rate, but the defence could contend that the car was worth five times as much as the value given.

**Mr. Gibson:** What is being advanced in that situation is a car, and what is paid back is X dollars. The actuary, in his actuarial principles, cannot use that to come up with an effective annual rate of interest. The actuary has to put a dollar value on the car. Somehow or other, a dollar value has to be established.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Si on ne peut pas vérifier, quel est l'intérêt d'en faire état? En effet, si l'information qui sous-tend cette preuve ne peut pas être mise en cause, quel intérêt y a-t-il à en faire état?

**Le sénateur Godfrey:** Nous nous plaignons du fait que la charge de la preuve se trouve déplacée. On peut, plus tard, la remettre en question, mais pourquoi l'accusé aurait-il à prouver que c'est faux? Il est certain que c'est un principe de la justice britannique, que tout un chacun est innocent tant qu'il n'a pas été prouvé coupable.

**Le président:** Vous avez oublié, sénateur Godfrey, de mentionner qu'il y a une grande différence entre l'administration de la preuve et le contre-interrogatoire d'un témoin.

**Le sénateur Godfrey:** C'est exact.

**M. Gibson:** Pour revenir à la première page, il s'agit simplement d'une infraction lorsqu'on conclut une entente intérêts. Prenons l'expression «recevoir des intérêts». Rien ne permet d'utiliser un attestation d'actuaire pour établir que quelqu'un a perçu des intérêts; c'est impossible. Il faut qu'un témoignage indépendant établisse que l'intérêt a été perçu. De la même façon que l'attestation de l'actuaire...

**Le sénateur Godfrey:** Dites-moi, à quel endroit signale-t-on qu'il y a infraction pour avoir perçu des intérêts?

**M. Gibson:** Au paragraphe b).

**Le sénateur Godfrey:** En effet, le paragraphe a) n'en fait pas mention.

**M. Gibson:** Prenons d'abord le paragraphe b). Pour prouver qu'il y a infraction, la Couronne doit établir que quelqu'un a conclu une convention ou une entente pour percevoir des intérêts à un taux criminel. Si rien ne prouve que cette convention, ou cette entente, a été conclue, vous ne pouvez absolument pas déclarer qu'il y a infraction. Vous devez donc faire la preuve d'abord, qu'il y a eu entente, et ensuite que cette entente précisait aussi bien le capital prêté que les remboursements. C'est exactement ce qu'une entente stipule. Je vous prête tant, vous rendez tant. La Couronne aurait donc à établir ces faits de façon indépendante.

Une fois que la Couronne a établi que la somme X a été prêtée et que la somme Y a été rendue, ou que l'entente le stipulait, l'actuaire peut calculer le taux d'intérêt à partir des sommes X et Y. Tout ce que fait l'actuaire c'est dire: si X a été prêté et Y remboursé, le taux est de Z.

**Le sénateur Godfrey:** Supposons que je vous prête une automobile, la question importante sera celle de la valeur de cette automobile, et cette valeur serait communiquée à l'actuaire. Si la valeur est très basse, on pourrait aboutir à un taux criminel, mais la défense pourrait toujours arguer de ce que l'automobile valait en fait cinq fois la valeur déclarée.

**M. Gibson:** Dans cette situation, une voiture est prêtée, et une certaine somme est remboursée. L'actuaire, conformément aux principes de sa profession, ne peut pas se contenter de cela pour déterminer ensuite un taux d'intérêt annuel. Il doit donner une valeur monétaire à la voiture. Valeur qui donc, d'une façon ou d'une autre, doit être chiffrée.



*[Text]*

But how will the Crown establish that at trial? Presumably, an expert will be called to say that the car—

**Senator Godfrey:** The point is, he does not have to. It is in the certificate.

**Mr. Panet:** Having established the agreement with respect to the car, the certificate is tendered, and the Crown simply takes the position that he does not have to establish the value of the car. He simply establishes the agreement with respect to the car and tenders the certificate.

**Senator Godfrey:** The actuary would have to give evidence as to what he thinks the value of the car is.

**Mr. Panet:** The Crown can give it to him. The sections in the Criminal Code are very precise in terms of the effect of the certificate. As to the calculation, a workable practical remedy would be for the actuary to certify the calculation of the interest.

In the first hearings of the committee on this bill, Mr. Humphrys made the point that that is something that actuaries are trained in. The concern is that this section not only establishes the calculation, but the offence itself and does not give defence counsel the opportunity to cross-examine on those calculations.

**Senator Godfrey:** It is just a question of drafting. What we are trying to do is to accomplish what you say the wording of that section does accomplish. We do not happen to agree with you.

**Senator Smith:** Without checking the burden of proof.

**Mr. Gibson:** But in the example you gave of a car being advanced, an actuary cannot work with a car. The actuary has to have a dollar value.

**Senator Godfrey:** But he is told what the value is by the Crown, and in his certificate he outlines his assumptions.

**Mr. Gibson:** The actuary will assume the car is worth \$20,000, and on that assumption, with \$20,000 worth of car going out and Y coming in, the annual effective rate is Z. All that certificate will establish is that if \$20,000 went out and Y came in, then Z is the rate.

**Senator Godfrey:** That is the third time you have said that, and I still do not agree with you.

**Senator Cook:** Well, what does it establish? If the Crown says the car is worth \$20,000, that does not—

**Senator Godfrey:** For purposes of the certificate, it establishes the effective rate of interest, and that is the criminal offence.

**Senator Cook:** Based upon \$20,000.

**Senator Godfrey:** That is right. All it does is establish the effective rate of interest; that is all.

*[Traduction]*

Maintenant, je vous demande comment la Couronne pourra établir la valeur lors d'un procès? Vraisemblablement, un expert sera appelé à donner une estimation...

**Le sénateur Godfrey:** En fait, elle n'en a justement pas besoin. Cela se trouve dans l'attestation.

**M. Panet:** Une fois que l'on a établi l'existence d'une convention en ce qui concerne l'automobile, l'attestation est produite, et la Couronne peut déclarer qu'on n'a plus à établir la valeur de l'automobile. Il suffira d'affirmer l'existence d'une convention concernant cette voiture et de produire l'attestation.

**Le sénateur Godfrey:** L'actuaire devrait toutefois de son côté expliquer comment il en arrive à cette valeur pour l'automobile.

**M. Panet:** Mais la Couronne peut lui communiquer ce chiffre. Les articles du Code criminel sont très précis en ce qui concerne l'attestation. En ce qui concerne le calcul, on pourrait très facilement trouver une solution en laissant à l'actuaire la possibilité de certifier le calcul de l'intérêt.

Lors des premières audiences du Comité sur ce bill, M. Humphrys a expliqué que c'est quelque chose que les actuaires ont l'habitude de faire. La difficulté qui se pose, c'est que l'article non seulement fixe le calcul, mais également l'infraction et ne donne pas à la défense la possibilité de contre-vérifier ces calculs.

**Le sénateur Godfrey:** C'est seulement une question de libellé. Nous sommes précisément en train d'essayer de faire ce que vous reprochez à cet article. Il se trouve que nous ne sommes pas d'accord avec vous.

**Le sénateur Smith:** Ceci sans mettre en cause le problème de la charge de la preuve.

**M. Gibson:** Mais, dans l'exemple de l'automobile prêtée, l'actuaire doit avoir une valeur en dollars; l'automobile seule ne lui suffit pas.

**Le sénateur Godfrey:** Mais la Couronne lui en donne la valeur, et dans son attestation, il fait état de ses hypothèses de départ.

**M. Gibson:** L'actuaire estimera, par exemple, la voiture à \$20,000; à partir de cette valeur et du remboursement d'une somme Y, le taux effectif Z sera calculé. Tout ce que l'attestation pourra établir c'est que si \$20,000 ont été prêtés et une somme Y remboursée, le taux était de Z.

**Le sénateur Godfrey:** C'est la troisième fois que vous nous le dites et je ne suis toujours pas d'accord.

**Le sénateur Cook:** Qu'est-ce que tout cela prouve? Si la Couronne déclare la valeur à \$20,000, cela ne permet pas...

**Le sénateur Godfrey:** L'attestation établit le taux d'intérêt réel et c'est ce qui constitue le délit criminel.

**Le sénateur Cook:** Ce taux est calculé à partir des \$20,000.

**Le sénateur Godfrey:** C'est exact. L'attestation ne fait qu'établir le taux d'intérêt réel.



[Text]

**Senator Smith:** So far as effective prosecution is concerned, there is no real need for any provision about a certificate being proof unless there is proof to the contrary. It can be left to the ordinary process of calling evidence, expert or otherwise. The certificate simply makes it easier for the Crown.

I do not have much sympathy for the lender if he is really lending at a criminal rate, but I have less for the proposition that we should always try to make it easy for the Crown to prove an offence.

**Senator Godfrey:** I think the simple solution, as Mr. Panet has said, is proof of the calculation. The Crown, in its evidence, would still have to prove what the value of the car was.

What is wrong in putting that in? If that is all you say it means, why not put it in?

**Mr. Gibson:** "Proof of the calculation" seems to suggest the actual mechanics of calculating—

**Senator Godfrey:** Well, we will leave the drafting to you. We are simply trying to prove that that is the result on given assumptions, but not to prove the actual assumptions.

**Mr. Gibson:** The point the actuary is required to establish is that, given certain inflows and outflows,  $X$  is the annual rate.

**Senator Godfrey:** If the inflows and outflows are true.

**Mr. Gibson:** Yes.

**Senator Godfrey:** All you have to do is word it in such a way that the Crown has to do what you say it has to do.

**Senator Smith:** There is no real need for a certificate anyway.

**Mr. Gibson:** If we do not have a certificate, that would necessitate calling the actuary.

**Senator Smith:** The actuary has to appear and give his evidence, like any other expert.

**The Chairman:** I think we have been up and down the road on this a couple of times, and Mr. Gibson has had his turn up and down the road. In the end, we are going to have to decide how it should be drafted.

Did you have something to say, Mr. Wong?

**Mr. Paul-Emile Wong, Consumer Research Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs:** Without belabouring the point, there was one brief comment I wished to make in support of Mr. Gibson's contention, and that is that there is nothing mystical or magical about the word "rate". "Rate" simply defines a relationship among three things: first, a certain amount of credit or principal advanced; second, a certain amount of repayment; and third, time—and time, of course, is very important in the definition of "rate".

[Traduction]

**Le sénateur Smith:** Quant aux poursuites, il n'est pas vraiment nécessaire qu'une disposition stipule que l'attestation constitue une preuve à moins qu'il n'y ait des preuves du contraire. On peut s'en remettre au processus normal qui consiste à présenter des preuves et à faire témoigner des spécialistes. L'attestation ne fait que simplifier la tâche de la Couronne.

Je ne plains pas le prêteur s'il prête vraiment à des taux usuraires, mais je n'aime pas l'idée que nous devons toujours faciliter à la Couronne la tâche de prouver qu'il y a eu délit.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois, comme M. Panet, qu'il suffirait de présenter une preuve du calcul. Dans sa plaidoirie, la Couronne devra tout de même prouver la valeur de la voiture.

Pourquoi vous opposez-vous à ce que cela soit inclus dans le projet de loi? Si c'est tout ce que cela signifie, pourquoi vous y opposez-vous?

**M. Gibson:** L'expression «preuves du calcul» semble faire allusion au calcul lui-même.

**Le sénateur Godfrey:** Nous nous en remettons à vous pour ce qui est du libellé. Nous essayons simplement de prouver que c'est le résultat obtenu quand on se fonde sur certaines hypothèses et non de prouver les hypothèses elles-mêmes.

**M. Gibson:** Ce qu'on demande à l'actuaire est d'établir que  $X$  équivaut au taux d'intérêt annuel compte tenu de certains intrants et extrants.

**Le sénateur Godfrey:** Si les intrants et les extrants sont exacts.

**M. Gibson:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Il suffit donc de rédiger la disposition de façon que la Couronne soit tenue de faire ce que la Couronne soit tenue de faire ce que vous lui prescrivez de faire.

**Le sénateur Smith:** De toute façon, une attestation n'est pas vraiment nécessaire.

**M. Gibson:** S'il n'y a pas d'attestation, il faudra faire comparaître l'actuaire.

**Le sénateur Smith:** L'actuaire doit comparaître et témoigner comme tout autre spécialiste.

**Le président:** Je crois que nous avons suffisamment étudié la question et que M. Gibson nous a donné tous les renseignements voulus. Nous devons tout de même décider comment il faudrait libeller cette disposition.

Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Wong?

**M. Paul-Emile Wong, Direction de la recherche en Consommation, ministère de la Consommation et des Corporations:** Sans vouloir m'étendre sur ce point, j'aimerais toutefois souligner, comme M. Gibson l'a dit, qu'il n'y a rien de mystique ou de magique au sujet du mot «taux». Ce terme établit simplement une relation entre trois facteurs: premièrement, un certain crédit ou capital avancé, deuxièmement, une certaine somme à rembourser et troisièmement, la durée du

[Text]

There can be two completely different transactions involving the same rate—150 per cent—involving different amounts of capital, different amounts of repayment, paid over different periods of time. The rate, in short, is simply a mathematical relationship. We may have been attempting to read a bit too much into the significance of the use of the phrase “proof of an effective annual rate”.

Anyone experienced in criminal law knows that the Crown must establish, to the satisfaction of the court, each of the ingredients of an offence, and in this case those ingredients would be: (a) that the accused did enter into an agreement of a certain nature which stipulated the receipt of something called interest; and (b) that the interest was such that it satisfied the definition set forth—

**The Chairman:** Let me stop you right there. It is not that simple. It is simple if it remains in dollars. The definition of “credit advanced” reads:

“Credit advanced” means the aggregate of the money and the monetary value of any goods, services or benefits actually advanced or to be advanced under an agreement or arrangement minus the aggregate of any required deposit balance and any fee, fine, penalty, commission and other similar charge or expense directly or indirectly incurred under the original or any collateral agreement or arrangement;

That could end up by being a very complicated sort of thing, and it is important that it be properly narrated in the certificate. Under the wording of the proposed amendment, the actuary is going to prepare his certificate, but he is not going to appear in court.

**Senator Smith:** Doesn't the whole trouble arise here simply because there is an effort to make it easier for the Crown by making the certificate evidence? If you left it to the ordinary process of proof by *viva voce* evidence, there would not be the problem with this particular provision.

**Mr. Wong:** In that event, the actuary would have to be called. This is intended to dispense with the calling of the actuary in situations where the actuary would, in all likelihood, sit around only to find that the evidence was not disputed.

**Senator Smith:** That is what I say: it is just to make it easier for the Crown.

**Senator Godfrey:** I do not mind making it easier, but when you have an argument such as this as to what the provision means, then it has been improperly worded. You say it means something, and I say that that is exactly what we want it to say, but I do not think it says that. So, let's settle it now and not have to have someone go to the Supreme Court of Canada. All we are saying is that it should be properly drafted, and I suggest that it be drafted by Mr. Panet in conjunction with the Department of Justice.

**The Chairman:** Have you any further points to make?

[Traduction]

prêt. Le facteur temps est évidemment important dans la définition du terme «taux».

Pour deux transactions totalement différentes, le taux d'intérêt peut être le même, c'est-à-dire 150 p. 100, et le capital, les paiements et la durée du prêt, totalement différents. En bref, le taux est une simple relation mathématique. Nous avons peut-être voulu trop tirer des mots «preuve d'un taux annuel réel».

Quiconque connaît le droit criminel sait que la Couronne doit établir, à la satisfaction du tribunal, chacun des facteurs d'un délit et, dans ce cas, ces facteurs seraient: a) que l'accusé a conclu une transaction d'un certain genre qui stipulait la réception de ce que l'on appelle de l'intérêt et b) que l'intérêt était tel qu'il correspond à la définition contenue...

**Le président:** Permettez-moi de vous interrompre. La chose n'est pas si simple. Tout le serait s'il n'était question que d'argent. La définition du terme «capital prêté» est ainsi libellée:

«Capital prêté» désigne l'ensemble des sommes d'argent et de la valeur pécuniaire globale de tous biens, services ou prestations effectivement prêtés ou qui doivent l'être dans le cadre d'une convention ou d'une entente, déduction faite, le cas échéant, du dépôt de garantie et des honoraires, agios, commissions, pénalités, indemnités et autres frais similaires résultant directement ou indirectement de la convention initiale ou de toute convention annexe;

Cela pourrait être très compliqué et il est important que l'attestation soit claire. Compte tenu du libellé de la modification proposée, l'actuaire établirait l'attestation, mais ne serait pas tenu de comparaître en cour.

**Le sénateur Smith:** Le problème se pose-t-il simplement parce que nous essayons de faciliter la tâche à la Couronne en établissant que l'attestation constitue une preuve? Si l'on s'en tenait au processus normal de la preuve, cette disposition ne poserait aucun problème.

**M. Wong:** Dans ce cas, l'actuaire devrait comparaître en cour. Cette disposition vise à éviter qu'un actuaire ne doive venir témoigner quand, dans la plupart des cas, on ne conteste pas les preuves soumises.

**Le sénateur Smith:** Il s'agit donc simplement de faciliter la tâche à la Couronne.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne m'y oppose pas, mais lorsqu'une disposition pose autant de problèmes, c'est qu'elle est mal rédigée. Vous lui donnez un sens qui, à mon avis, est celui que nous voulions lui donner, mais je ne pense pas que ce soit là ce que la disposition prévoit. Régions donc tout de suite le problème afin d'éviter que la Cour suprême du Canada n'en soit saisie. Il faudrait simplement que la disposition soit bien libellée et je propose que nous confions cette tâche à M. Panet et au ministère de la Justice.

**Le président:** Voulez-vous ajouter quelque chose?



[Text]

**Mr. Panet:** I have some other comments, Mr. Chairman, relating to other subsections of the offence section, section 305. They are of less concern, but I shall go through them quickly.

Subsection (5), which is on page 6 of the bill, provides that the certificate is not to be received in evidence:

unless the party intending to produce it has given to the accused or defendant reasonable notice of that intention together with a copy of the certificate.

In order to balance the scales between the Crown and the accused, it would seem more fair that, if the accused proposed to produce a certificate in evidence, he should have to give notice to the Crown. This subsection (5) contemplates that the Crown shall give to the accused or the defendant notice of its intention, and I think it would be more fairly balanced if it were worded to the effect that the party intending to produce the certificate would have to give reasonable notice to the other party. So the Crown could be properly prepared if the accused proposed to give the evidence.

Then in subsection (6) there should be a corresponding amendment. In its present wording it says:

(6) An accused or a defendant against whom a certificate referred to in subsection (4) is produced may, with leave of the court, require the attendance of the actuary for the purposes of cross-examination.

That raises the question that where the accused produces the certificate, which he is entitled to do, does the Crown have any right to require the attendance of the actuary? It would appear, as it is now drafted in subsection (6), that the Crown when producing a certificate may have to produce the actuary, but if the accused produces the certificate the situation is otherwise.

**The Chairman:** Subsection (5) provides for a certificate as referred to in subsection (4).

**Mr. Panet:** Subsection (5) provides for the notice, and my comment on that is that if the accused proposes to produce a certificate, he must give notice. Then subsection (6) provides for cross-examination, but it only provides for cross-examination of the actuary produced by the Crown; it does not provide for cross-examination of the actuary produced by the accused.

**Senator Smith:** It provides that with leave of the court. Why should that leave of the court be there?

**The Chairman:** Surely it is reasonable that there should be production.

**Senator Smith:** It is reasonable that there should be production, yes, but then it brings in the question of leave of the court, and I would be rather inclined to argue that that is not reasonable. If you are going to produce a certificate supplied by somebody, then it should be automatic that you should be able to require the person to come and give evidence.

**The Chairman:** Technically, if you followed the procedure and if there was nothing in the statute about it, and if you were to make a demand on the Crown for certain things and

[Traduction]

**M. Panet:** J'aimerais faire quelques commentaires, monsieur le président, au sujet des autres paragraphes de l'article sur les actes criminels, l'article 305. Ils sont moins importants et je passerai rapidement.

Le paragraphe (5), à la page 6 du projet de loi, stipule que le certificat n'est admissible en preuve:

que si la partie qui entend le produire donne de son intention à l'accusé ou au défendeur un préavis suffisant accompagné d'une copie du certificat.

Afin d'égaliser les chances entre la Couronne et l'accusé, il semblerait plus juste que, si l'accusé entend produire un certificat, qu'il en donne préavis à la Couronne. Ce paragraphe (5) dit que la Couronne doit donner à l'accusé ou au défendeur un préavis suffisant de son intention, et je crois que les chances seraient plus égales, si le paragraphe disait que la partie qui entend produire le certificat doit donner préavis suffisant à l'autre partie. Ainsi, la Couronne pourrait être convenablement préparée, si l'accusé décidait de produire la preuve.

Une modification équivalente devrait être apportée au paragraphe (6). Le paragraphe stipule actuellement:

L'accusé ou le défendeur contre lequel est produite l'attestation visée au paragraphe (4) peut, sur autorisation du tribunal saisi, exiger la comparution de l'actuaire aux fins du contre-interrogatoire.

On peut alors se demander si, lorsque l'accusé produit l'attestation, comme il est en droit de le faire, la Couronne peut exiger la présence de l'actuaire? Le paragraphe (6) semble dire que lorsque la Couronne produit une attestation elle peut avoir à présenter l'actuaire, mais si l'accusé présente l'attestation, la situation est autre.

**Le président:** Le paragraphe (5) parle de la production d'un certificat prévu au paragraphe (4).

**M. Panet:** Le paragraphe (5) prévoit un préavis, et j'aimerais signaler que, si l'accusé propose de produire un certificat, il doit en donner avis. Puis au paragraphe (6), on parle de contre-interrogatoire, mais on ne parle que du contre-interrogatoire de l'actuaire qui est présenté par la Couronne; on ne parle pas du contre-interrogatoire de l'actuaire présenté par l'accusé.

**Le sénateur Smith:** Le paragraphe précise qu'il faut l'autorisation du tribunal. Pourquoi cette autorisation est-elle nécessaire?

**Le président:** Il est certainement raisonnable que l'on produise le document.

**Le sénateur Smith:** Oui, c'est vrai, mais on parle ensuite de l'autorisation du tribunal et je pense que cette condition n'est pas tellement raisonnable. Si vous devez produire une attestation fournie par quelqu'un d'autre, vous devriez automatiquement demander à la personne de se présenter comme témoin.

**Le président:** Techniquement, si vous vous en teniez à la procédure que la loi était muette sur la question et si vous vouliez demander à la Couronne certaines choses et que la



[Text]

the Crown did not provide them, it would create a very interesting aspect if you were before a jury.

**Senator Smith:** It would be very interesting indeed. But here it says that the accused may, with leave of the court, require the attendance of the actuary. I do not see why it should be with leave of the court.

**Senator Godfrey:** But you can always say, "We do not agree; we are going to have evidence to the contrary; therefore we want to cross-examine." Otherwise a defence lawyer may do just about anything.

**Senator Smith:** But you have to consider that a man's or a woman's liberty may be at stake.

**Senator Godfrey:** If he has any objection, he can make his objection known to the judge.

**Senator Smith:** But then he would have to make his defence known to the judge in advance, before he could get leave.

**Senator Godfrey:** All he would have to say is that he intended to proffer evidence to show that it was not calculated properly.

**Senator Smith:** There is an unfair burden, and I do not see why we should go to such lengths to make it easy for the Crown and difficult for the accused, no matter how reprehensible an accused may be.

**Mr. Panet:** The only comment I would have on that is that this is a criminal law provision, and if there is concern about the requirement that the Crown shall establish all its facts, and be required to expose all of its evidence to cross-examination, then perhaps the requirement that leave of the court be obtained swings the balance somewhat over to the Crown, and an accused, rather than being able to probe all of the evidence of the Crown, has to seek the concurrence of the court before he can probe. I think it is largely a policy question that is beyond my function. It is a policy question for this committee to consider.

**The Chairman:** And then what is your comment on subsection(6)?

**Mr. Panet:** My comment on subsection (6) is that the way it is drafted it would appear that if I represent the accused I can cross-examine the actuary produced by the Crown, but then, when I produce my certificate, there is no provision, because of the wording, that I have to produce the actuary so that he can be exposed to cross-examination.

**Senator Godfrey:** They seem to presume that the only one who will produce a certificate will be the Crown.

**Mr. Panet:** Yes, subsections (4), (5) and (6) have been drafted with the thinking that only the Crown will be producing, but I can certainly see defence counsel being entitled to produce a certificate also.

**The Chairman:** But the accused's lawyer may call any witness.

**Mr. Panet:** But, Mr. Chairman, under subsection(4), if I am counsel for the accused and I produce a certificate of an actuary—and I provide the actuary with certain assumptions—which shows the annual rate as being 50 per cent, I can

[Traduction]

Couronne ne donnait pas son approbation, cela créerait une situation très intéressante dans un procès devant jury.

**Le sénateur Smith:** En effet, cela serait très intéressant. Mais on dit ici que l'accusé peut, sur autorisation du tribunal, exiger la comparution de l'actuaire. Je ne vois pas pourquoi on aurait besoin de l'autorisation du tribunal.

**Le sénateur Godfrey:** Mais vous pouvez toujours dire: «Nous ne sommes pas d'accord; nous aurons des preuves du contraire; nous désirons donc qu'il y ait contre-interrogatoire». Sinon, un avocat de la défense pourrait faire à peu près n'importe quoi.

**Le sénateur Smith:** Mais vous ne devez pas oublier que la liberté d'un homme ou d'une femme est peut-être en jeu.

**Le sénateur Godfrey:** S'il est opposé à cette façon de procéder, il peut le dire au juge.

**Le sénateur Smith:** Mais il devrait donné au juge préavis de sa position, avant d'avoir l'autorisation.

**Le sénateur Godfrey:** Tout ce qu'il aurait à dire, c'est qu'il a l'intention de présenter des preuves pour démontrer que les calculs n'ont pas bien été faits.

**Le sénateur Smith:** C'est un fardeau injuste, et je ne vois pas pourquoi nous devrions aller aussi loin pour faciliter la tâche de la Couronne et compliquer celle de l'accusé, peu importe les actions répréhensibles qu'il a commises.

**M. Panet:** Un seul commentaire là-dessus. Il s'agit d'une disposition du Code criminel, et si on s'inquiète de ce que la Couronne doit établir tous ses faits et exposer toutes ses preuves lors d'un contre-interrogatoire, peut-être la disposition qui stipule que l'autorisation du tribunal doit être obtenue, offre un avantage à la Couronne; l'accusé, plutôt que d'avoir le droit d'examiner toutes les preuves de la Couronne, doit demander l'autorisation du tribunal avant de passer au contre-interrogatoire. Je crois qu'il s'agit principalement d'une question de politique qui dépasse ma compétence, mais que le comité peut étudier.

**Le président:** Quels commentaires avez-vous à faire sur le paragraphe (6)?

**M. Panet:** Tout ce que je peux dire, c'est que d'après le libellé, il semble que celui qui représente l'accusé peut contre-interroger l'actuaire présenté par la Couronne, mais, lorsque je présente mon attestation, il n'y a aucune disposition, à cause précisément de libellé, obligeant le défendeur à citer son actuaire pour qu'il puisse être contre-interrogé.

**Le sénateur Godfrey:** Les rédacteurs semblent penser que seule la Couronne peut produire une attestation.

**M. Panet:** Oui, on a rédigé les paragraphes (4), (5) et (6) en pensant que seule la Couronne présenterait une attestation, mais l'avocat de la défense aurait certainement le droit, lui aussi, de produire une attestation.

**Le président:** Mais l'avocat de la défense peut convoquer tous les témoins qu'il désire.

**M. Panet:** Mais, monsieur le président, aux termes du paragraphe (4), si je suis l'avocat de la défense, si je présente l'attestation d'un actuaire et que j'ai communiqué à l'actuaire certaines données—qui indiquent que le taux annuel est de 50

[Text]

then say that that is proof of the effective annual rate, and there is no provision that requires me to produce my actuary for cross-examination.

**Senator Godfrey:** But if you feel you have to provide him for cross-examination by the accused, then it should work the other way around as well.

**The Chairman:** But they can always subpoena him.

**Senator Godfrey:** Could we ask the department whether this was an oversight or whether it was deliberately done this way?

**Mr. Gibson:** When we were looking at this and when it came time to provide for the evidentiary provisions, we went back to the others that exist in the Code, the breathalyzer in section 237 and the narcotic one in section 9 of the Narcotic Control Act. With respect to the leave-of-the-court question, whenever you have a certificate provision it is always with leave of the court that you can require for cross-examination the attendance of the person who made the certificate. That is just the format.

**Senator Smith:** Just because it is somewhere else is no reason why we should add to it by putting it in again. I argue against that on principle, because, with all respect, it is no remedy to say that the accused can serve the fellow with a subpoena and make him come. That may or may not be possible under the wording here, because all the subpoena does is require the attendance. Even if you do get him under the subpoena, you would not necessarily be able to cross-examine him. He might well be held to be your witness, and you would have to do the best you could without cross-examining him.

**Mr. Panet:** If I may say so, senator, the way the section is presently drafted I do not have to give notice, if I am counsel for the accused. I do not have to give notice.

**Senator Smith:** I agree with you on that.

**Mr. Panet:** In the middle of the trial, at 3 o'clock in the afternoon, if I produce my certificate of an individual actuary who is certified, there is no practical way that the Crown will ever find him in order to subpoena him.

**Senator Smith:** I agree with that. I am not disputing your argument on that point. I am just going a step further.

**Senator Godfrey:** Apart from that, what is the thinking of the department? Why did they put only one side in?

**Mr. Gibson:** We were assuming that only the Crown would be adducing certificates in these cases and that, if the defence wanted to contest the matter, they would not be doing it by certificate but by calling an actuary to come and do so, or, if they really wanted to contest it, by asking for leave to cross-examine the Crown's actuary.

**Mr. Panet:** If I am counsel for the accused I am not limited to that. I can rely on subsection (4) to produce my own certificate. That again is my concern, because, first, the Crown

[Traduction]

p. 100, je peux donc dire qu'il s'agit d'une preuve du taux annuel effectif, et il n'y a pas de disposition qui me force à citer mon actuaire pour contre-interrogatoire.

**Le sénateur Godfrey:** Mais si vous pensez que vous devez le présenter pour un contre-interrogatoire par la défense, cela devrait également s'appliquer dans le sens contraire.

**Le président:** On peut toujours le citer à comparaître.

**Le sénateur Godfrey:** Pourrions-nous demander au ministère s'il s'agit là d'un oubli ou si ces paragraphes ont été ainsi rédigés de façon délibérée?

**M. Gibson:** Lorsque nous avons étudié cet aspect et que le moment était venu d'établir les dispositions pour la production de preuves, nous avons consulté les précédents du Code criminel, l'ivressomètre à l'article 237 et le certificat d'un analyste prévu à l'article 9 de la Loi sur les stupéfiants. En ce qui concerne l'autorisation du tribunal, qu'il y ait ou non disposition relative à l'attestation, c'est toujours moyennant l'autorisation du tribunal que peut être exigé en vue de contre-interrogatoire la comparution de la personne à qui l'attestation a été remise. C'est ainsi, que les choses se passent.

**Le sénateur Smith:** Ce n'est pas parce que cela se trouve ailleurs qu'il faut surenchérir en l'ajoutant ici aussi. Je m'y oppose par principe parce que, avec tout le respect que je vous dois, ce n'est pas une solution que de dire que l'accusé peut adresser une citation à comparaître à l'intéressé. Selon le libellé présent, ce n'est qu'une possibilité parce que la citation à comparaître n'exige rien d'autre que la comparution. Même si l'intéressé se présente en raison de ladite citation à comparaître, il ne sera pas nécessairement possible de le soumettre à un contre-interrogatoire. Il se peut très bien qu'il vous serve de témoin, et il vous faudra vous tirer d'affaire sans le contre-interroger.

**M. Panet:** Monsieur le sénateur, d'après la façon dont l'article est actuellement rédigé, je n'ai pas à fournir de préavis si j'agis à titre de conseiller juridique de l'accusé. Je n'ai pas à le faire.

**Le sénateur Smith:** C'est juste.

**M. Panet:** Au beau milieu du procès, à trois heures de l'après-midi, si je produis mon attestation d'un actuaire accrédité, la Couronne ne peut pas entreprendre de le retrouver pour lui remettre une citation à comparaître.

**Le sénateur Smith:** C'est vrai. Je ne le conteste pas. Je vais simplement un peu plus loin.

**Le sénateur Godfrey:** Cela mis à part, qu'en pense le Ministère? Pourquoi n'a-t-il donné qu'une version?

**M. Gibson:** Nous supposons que dans ce cas seule la Couronne fournirait des attestations et que, si la défense voulait les contester, elle ne le ferait pas en présentant d'autres attestations mais en convoquant un actuaire à le faire, ou, si elle voulait vraiment atteindre son but, en demandant l'autorisation de contre-interroger l'actuaire de la Couronne.

**M. Panet:** Si je suis le conseiller juridique de l'accusé, j'ai encore d'autres recours. Je peux m'appuyer sur le paragraphe 4 pour produire ma propre attestation. A nouveau, c'est ce qui



[Text]

has no notice, and, second, it has no right to cross-examine. Subsection (4) simply says that, in any proceedings, a certificate of a fellow of the Canadian Institute of Actuaries is, in the absence of evidence to the contrary, proof of the effective annual rate. So it is not limited to use by the Crown. It is available, as it should be, to use by both sides.

**Senator Godfrey:** I suppose the evidence to the contrary would be the original certificate put in by the Crown, though.

**Mr. Panet:** Yes, but does that mean a certificate submitted by the accused would, of itself, create a reasonable doubt?

**Mr. Gibson:** You would have two certificates and the battle of the certificates would be a draw, which would lead to acquittal.

**Mr. Panet:** That is the point. That possibility should not occur in the legislation.

**Mr. Gibson:** I assume in that case the Crown would, in rebuttal evidence, call its actuary and the court would then be able to evaluate the *viva voce* testimony of the actuary.

However, with respect to whether the accused would use certificates, I cannot see that they would, because it would be far more effective for them to use cross-examination or to produce the actuary. Then it would be fair for them to give notice, I agree.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I would like to ask one of the representatives of the department a question concerning a possible loophole, just looking at this as an ordinary man on the street. I refer now to standby fees for credit that is not used.

For example, if I want to borrow money and I go to my friendly corner loan shark and ask for \$500, he may say, "Fine. I will give you \$500 at a reasonable rate of interest. I will also give you a standby credit of \$10,000 at a reasonable rate." The figure of 1 per cent in such cases is not unusual in the financial field. But in this case the loan shark would know full well that none of the \$10,000 would ever be utilized. I realize that the word "fee" is used in the definition of "interest", but I would suggest that in this case the man would be able to get away with it.

The reverse side of it is that banks, which charge small standby fees for large sums of money for short periods of time—money which may only be slightly utilized—may well find themselves being prosecuted for charging a criminal interest rate.

Am I making my point? The loan shark will undoubtedly find a way of beating you fellows.

**Mr. Wong:** Senator Buckwold, in one of the submissions made to the department at an earlier stage, the question was raised whether or not a standby fee, being a fee, would be included in the definition of "interest", and, if it were, how would the interest be calculated, because, being infinite, it

[Traduction]

m'inquiète parce que d'abord, la Couronne n'a pas de préavis et que, deuxièmement, elle n'a pas le droit de contre-interroger. Le paragraphe (4) prévoit tout simplement que dans toute poursuite intentée en vertu de cet article l'attestation du taux annuel effectif applicable à un capital prêté fait foi jusqu'à preuve du contraire si elle est faite par un «Fellow» de l'Institut canadien des actuaires. Ce moyen n'est donc pas réservé à la Couronne. Il peut être utilisé comme il se doit, par les deux partis.

**Le sénateur Godfrey:** Je suppose donc que la preuve du contraire serait l'attestation originale soumise par la Couronne.

**M. Panet:** C'est cela, mais cela signifie-t-il que l'attestation soumise par l'accusé suffirait à jeter un doute raisonnable?

**M. Gibson:** Il y aurait deux attestations et la bataille des certificats serait nulle, ce qui résulterait en un acquittement.

**M. Panet:** Voilà le problème. Cette possibilité n'a pas sa place dans la loi.

**M. Gibson:** Je suppose que dans ce cas, la Couronne, en présence d'un élément de preuve contraire, convoque son actuaire et que le tribunal serait alors en mesure d'évaluer le témoignage rendu de vive voix par l'actuaire.

Toutefois, de là à savoir si l'accusé utiliserait des attestations, je ne saurais le dire puisqu'il vaudrait beaucoup mieux pour cette partie de recourir au contre-interrogatoire ou de convoquer l'actuaire. Il serait alors juste qu'elle donne un préavis, je pense.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le Président, j'aimerais interroger un des représentants du Ministère sur une éventuelle échappatoire: Il faut dire que je ne suis pas expert en la matière. Je veux parler de la commission d'engagement applicable au crédit non utilisé.

Par exemple, je veux emprunter et je m'adresse à l'usurier du coin qui peut très bien me dire: «D'accord, je vous prête ces \$500 à un taux d'intérêt raisonnable. Je vous accorde aussi un crédit provisoire de \$10,000 à un taux raisonnable». Dans ce cas, il n'est pas rare qu'un taux de 1% soit imposé. Mais dans ce cas, l'usurier sait parfaitement bien que pas un seul de ces \$10,000 ne sera utilisé. Je sais que le mot «honoraires» se trouve dans la définition d'«intérêt», mais que dans ce cas précis l'homme pourrait très bien s'en accommoder.

Le corollaire c'est que les banques, qui n'imposent qu'une légère commission d'engagement sur les grosses sommes d'argent prêtées pour de courtes périodes, sommes qui d'ailleurs peuvent n'être que légèrement entamées, peuvent être poursuivies pour avoir imposé un taux d'intérêt criminel.

Me suis-je bien fait comprendre? L'usurier parviendra sans doute à vous avoir.

**M. Wong:** Monsieur le sénateur Buckwold, dans un des mémoires antérieurement soumis au Ministère, était posée la question de savoir si la commission d'engagement, qui équivaut à des honoraires, serait incluse dans la définition d'intérêts, et comment, le cas échéant, ces intérêts seraient calculés parce



[Text]

would certainly be above 60 per cent, if you had a line of credit of \$10,000, for example, of which the borrower did not avail himself.

**Senator Buckwold:** Or he might avail himself of a small amount for a short period.

**Mr. Wong:** Then you run a good risk of exceeding 60 per cent.

**Senator Buckwold:** Is that illegal?

**Mr. Wong:** As the section stands, that would be illegal, yes.

**Senator Buckwold:** How would that be illegal? I am talking about credit that is not utilized.

**Mr. Wong:** But there is an agreement to make the credit available.

**Senator Buckwold:** It is not a written agreement. Somebody just marks it in a little notebook.

**Mr. Wong:** Is your concern that perhaps the section will not apply in cases where no credit is actually advanced?

**Senator Buckwold:** Or where some credit is advanced.

**Mr. Wong:** The definition of "credit advanced" clearly stipulates that it includes the monetary value of any goods, services, benefits, et cetera, to be advanced. You do not have actually to advance credit to commit the offence. You can agree to advance the credit.

The real question is whether or not the section applies to a line of credit which would be considered your principal credit advance and, secondly, whether or not your standby fee is considered interest, and I think the answer to both is yes.

**Senator Buckwold:** Then looking at the reverse aspect, the bank, theoretically, could be prosecuted for charging a criminal rate of interest for a standby fee on a large amount of money.

**Mr. Wong:** Where the line of credit is not utilized, theoretically, yes. That is one of the reasons this section is unusual, in that it requires the consent of the provincial Attorney General before prosecutions are initiated, thus preventing the application of the section to commercial practices to which it was not intended that it apply. It then becomes a question of the Attorney General's discretion.

**Senator Godfrey:** If you have a \$10,000 promissory loan with a bank with a standby fee of \$100 and you want to put your friendly banker in jail, you borrow \$100 and say, "You have charged me 100 per cent interest rate". Surely under the definition of "credit advance," the amount of the credit advance would be the \$10,000, because the section includes the words "or to be advanced under an agreement". It is the money advanced or to be advanced which is the standby, and I would argue that the whole amount would have to be taken into account.

[Traduction]

que, puisqu'ils sont sans limite, ils dépasseraient certainement les 60% dans le cas d'une somme de \$10,000 par exemple, dont l'emprunteur ne se serait même pas servi.

**Le sénateur Buckwold:** Ou dont il peut avoir utilisé un faible montant pendant une courte période.

**M. Wong:** Vous risquez alors de dépasser les 60 p. 100.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce illégal?

**M. Wong:** Selon l'article, ce serait en effet illégal.

**Le sénateur Buckwold:** Comment cela se peut-il? Je parle d'un crédit qui n'a même pas été utilisé.

**M. Wong:** Mais il y a eu entente de prêt.

**Le sénateur Buckwold:** Ce n'est pas une entente écrite. Quelqu'un a tout simplement griffonné quelque chose sur un petit calepin.

**M. Wong:** Est-ce que vous craignez que l'article ne s'applique pas dans les cas où aucun capital n'a été réellement prêté?

**Le sénateur Buckwold:** Ou lorsqu'un certain capital est prêté.

**M. Wong:** La définition de «capital prêté» précise clairement qu'il inclut la valeur pécuniaire globale de tous biens, services ou prestations effectivement prêtés ou qui doivent l'être.

Il n'est pas nécessaire d'avancer réellement de l'argent pour commettre l'infraction, on peut se contenter de consentir au prêt. Il s'agit d'abord, de déterminer si l'article vise la marge de crédit qui est considérée comme étant l'avance principale et deuxièmement, si la commission d'engagement est de l'intérêt, et je crois qu'il faut répondre affirmativement à ces deux questions.

**Le sénateur Buckwold:** Renversons la situation; en théorie, une banque pourrait être poursuivie en justice pour avoir perçu des intérêts à un taux criminel en regard de la commission d'engagement prélevée pour une forte somme d'argent.

**M. Wong:** Si la marge de crédit n'est pas utilisée, en théorie, la réponse est oui. C'est une des raisons pour lesquelles cet article est inhabituel, en ce qu'il nécessite le consentement du Procureur général de la province, avant le début de la poursuite. Ainsi, cet article, comme prévu, ne peut être appliqué aux pratiques commerciales. Cette question relève du Procureur général.

**Le sénateur Godfrey:** Supposons que vous avez un prêt à ordre de \$10,000 auprès d'une banque qui vous demande une commission d'engagement de \$100; si vous voulez faire emprisonner votre banquier, vous pouvez lui emprunter \$100 et lui dire: «Vous avez perçu un taux d'intérêt de 100 p. 100.» Il est certain qu'en vertu de la définition du «capital prêté», le montant de l'avance serait \$10,000, car l'article précise: «ou qui doivent l'être dans le cadre d'une convention». Ce sont bien les sommes d'argent effectivement prêtées ou qui doivent l'être, et je dirais qu'il faut tenir compte du plein montant.

[Text]

**Senator Buckwold:** Therefore, the interest rate would be much lower. The borrower could nevertheless be paying a high real rate of interest.

**Senator Godfrey:** In fact, the borrower could be paying for credit that he would never take up.

**Mr. Gibson:** The problem where credit is actually advanced is that the credit advance has to be one or the other of the benefits actually advanced or to be advanced. So while a standby fee under a line of credit may not present a problem, nevertheless—

**Senator Godfrey:** You cannot have both.

**Mr. Gibson:** It has to be one or the other, yes. Where a sum of money is actually advanced, it would have to be based on the amount actually advanced.

**Senator Buckwold:** In other words, you are satisfied that the utilization of the standby fee as a means of evading prosecution is covered.

**Mr. Gibson:** It would not be a means of evading prosecution where money was actually advanced. That is clear. There is a question as to the status, when the line of credit is not actually employed.

**The Chairman:** Is there anything else?

**Mr. Panet:** I have one small point, Mr. Chairman.

Mr. Gibson referred to subsection (7) and the protection that no proceedings be commenced without the consent of the Attorney General. Our thought was that perhaps it would provide greater protection if the section required the consent of the Attorney General in writing, which the section does not require now.

**Senator Godfrey:** Is that the usual requirement—in writing?

**Mr. Panet:** No. My submission is that if it is criminal legislation, and if the individual is to be protected, the consent should be evidenced in writing.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, I was looking, for example, at section 170 of the Criminal Code, which deals with nudity, which is one of the rare sections that requires the consent of the Attorney General. It says:

No proceedings shall be commenced under this section without the consent of the Attorney General.

**Senator Smith:** Of course, that consent has to be proved. That is not just an incidental that stays off on the sidelines. That has to be proved as an integral part of the Crown's case. Unless you have it in writing, it might turn out to be a little awkward to prove.

**Mr. Gibson:** The definition of "Attorney General" in the Code also includes deputy attorney general, and in prosecutions where you have to have the Attorney General's consent, normally there is the signature on the indictment.

**Senator Smith:** That is written consent.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Par conséquent, le taux d'intérêt serait beaucoup plus bas. L'emprunteur pourrait toutefois payer un fort taux d'intérêt réel.

**Le sénateur Godfrey:** En fait, l'emprunteur pourrait payer un loyer d'argent pour des sommes qu'il n'utiliserait jamais.

**M. Gibson:** Le problème, lorsque le crédit est réellement avancé, est que l'avance doit constituer l'un ou l'autre des avantages réellement consentis ou devant l'être. Ainsi, bien que la commission d'engagement d'une marge de crédit ne représente pas de problème, il demeure...

**Le sénateur Godfrey:** On ne peut pas profiter des deux.

**M. Gibson:** Ce doit être l'un ou l'autre, en effet. Si un montant d'argent est réellement prêté, l'intérêt devrait être calculé d'après ce montant réellement prêté.

**Le sénateur Buckwold:** Autrement dit, vous êtes convaincu que l'application d'une commission d'engagement, comme moyen d'éviter les poursuites, est prévue.

**M. Gibson:** Il est évident que ce ne serait pas un moyen d'éviter les poursuites, lorsque l'argent est réellement prêté. C'est une question se rapportant à la situation, lorsque la marge de crédit n'est pas réellement utilisée.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**M. Panet:** J'aimerais me faire expliquer un point, monsieur le président.

M. Gibson a fait référence au paragraphe (7) et au fait que l'autorisation du Procureur Général est indispensable pour intenter toute poursuite. Nous pensons qu'une meilleure protection serait assurée, si le Procureur Général devait donner son autorisation par écrit, ce qui n'est pas exigé à l'heure actuelle, dans l'article.

**Le sénateur Godfrey:** Est-il habituel d'exiger que l'autorisation soit donnée par écrit?

**M. Panet:** Non. Cependant, s'il s'agit d'une loi criminelle, l'autorisation doit, pour protéger la personne, être donnée par écrit.

**M. Gibson:** Monsieur le président, je me reporte par exemple à l'article 170 du Code criminel, traitant de la nudité; cet article est un des rares qui nécessite l'autorisation du Procureur-Général. Voici cet article:

«Aucune procédure ne doit être intentée sous l'autorité du présent article sans le consentement du Procureur Général.»

**Le sénateur Smith:** Bien sûr, cette autorisation doit être prouvée. Ce n'est pas une question accessoire. L'autorisation doit être prouvée comme partie intégrante du plaidoyer de la Couronne. Si l'autorisation n'est pas donnée par écrit, il peut être passablement difficile de la prouver.

**M. Gibson:** La définition du «Procureur général» du Code criminel comprend également le procureur général adjoint et, dans les poursuites nécessitant l'autorisation du procureur général, l'act de mise en accusation, portera habituellement sa signature.

**Le sénateur Smith:** C'est une autorisation écrite.



[Text]

**Mr. Gibson:** I am saying that normally you have the written consent, although the section does not specifically—

**Senator Godfrey:** You do not need it in the Code, because you have to produce a written document signed in order to proceed.

**Mr. Panet:** My point, Senator Godfrey, is just that: Is it evidence that someone says, "Oh well, the Attorney General consented"?

**Senator Godfrey:** I am not a criminal lawyer, but if what you say is true, that you cannot proceed with a prosecution until you produce evidence, then, in effect, at some point there has to be a written filing with the judge.

**Mr. Panet:** Under the present drafting, in practice usually it would be proven in writing. My suggested amendment would require that proof in writing. I do not feel strongly about it. I think it is more a policy consideration.

**Senator Smith:** I agree that it should be in writing, but, as a practical matter, how would he prove it? The crown prosecutor could not call someone in and say, "Look, the Attorney General told me he consented to this."

**Mr. Panet:** It could be sufficient.

**Senator Smith:** I doubt that it would be admissible.

**Mr. Panet:** I am not sure—

**Senator Smith:** You see, it wasn't done in the presence of the accused.

**The Chairman:** I think we have an answer here.

**Mr. Gibson:** I was going to say that in drafting these sections, since section 305.1 is going to be part of the Criminal Code, when problems of this nature crept up, reliance was placed on the other sections of the Criminal Code so that the thing would mesh together as a whole; so that you would not have inconsistent A.G. consent sections in one section of the Code as opposed to other sections of the Code. If we saw "consent in writing" here and no consent in writing in another section, people would begin to wonder and say, "Which is it? Are they two different things, or are they the same thing expressed differently?" That is why the same form of wording was used as in the other sections of the Code.

**Senator Smith:** I am not really objecting to the fact that it is not in writing. I am suggesting that, as a matter of course, that is the only practical way to prove it—unless you call the Deputy Attorney General and he says, "I hereby consent."

**Mr. Gibson:** There was a case in New Brunswick where they brought either the Attorney General or the Deputy Attorney General into court to actually prefer the indictment, because there was a question about what "prefer the indictment" means. The Supreme Court has now resolved that.

**Senator Godfrey:** So it leaves it open for him to come and give *viva voce* evidence. He does not have to do it in writing. If

[Traduction]

**M. Gibson:** J'entends que, normalement, nous avons l'autorisation écrite, bien que l'article ne le mentionne pas—

**Le sénateur Godfrey:** Il n'est pas nécessaire de la préciser dans le Code criminel, car il faut présenter un document écrit et signé afin d'intenter des poursuites.

**M. Panet:** Monsieur le sénateur Godfrey, je me demande si on peut considérer comme étant une preuve le fait que quelqu'un dise: «Le Procureur général a donné son autorisation»?

**Le sénateur Godfrey:** Je ne suis pas un avocat spécialisé en droit criminel mais si ce que vous dites est vrai, qu'il est vraiment impossible d'intenter une poursuite en justice sans présenter de preuve, il faudra donc présenter un document écrit au juge.

**M. Panet:** En vertu du bill actuel, dans la pratique, ce serait prouvé par écrit. La modification que je propose rendrait obligatoire la preuve écrite. Je n'en suis pas absolument convaincu. Je crois qu'il s'agit d'une question de politique plus qu'autre chose.

**Le sénateur Smith:** Je conviens que la preuve devrait être écrite, mais dans la pratique, comment pourrait-on le prouver? L'avocat de la Couronne ne pourrait pas faire comparaître quelqu'un qui dirait: «Le Procureur général m'a dit qu'il donnait son autorisation.»

**M. Panet:** Cela pourrait suffire.

**Le sénateur Smith:** Je doute que ce soit admissible.

**M. Panet:** Je ne suis pas sûr—

**Le sénateur Smith:** Vous savez, cela n'a pas été fait en présence de l'accusé.

**Le président:** Je crois que nous avons une réponse ici.

**M. Gibson:** J'allais dire qu'à la rédaction de ce bill comportant des articles qui seront intégrés au Code criminel, lorsque ces problèmes ont été soulevés, nous nous sommes inspirés des autres articles du Code criminel afin que le tout soit uniforme; afin que tous les articles nécessitant l'autorisation du Procureur général dans le Code soient unifiés. Si, dans l'article qui nous intéresse, nous avons «autorisation écrite» et qu'un autre article ne le mentionne pas, les gens pourraient se demander s'il s'agit de la même chose exprimée autrement ou s'il s'agit de deux choses différentes. C'est pourquoi nous avons utilisé la même formulation que les autres articles du Code.

**Le sénateur Smith:** Je ne m'oppose pas vraiment au fait que ce ne soit pas par écrit. Je dis tout simplement que nous avons là la seule façon pratique de le prouver; à moins de faire venir le procureur général adjoint et qu'il déclare: «J'autorise, par la présente.»

**M. Gibson:** Il y a eu un cas au Nouveau-Brunswick où le Procureur général ou son adjoint ont dû comparaître en cour, pour présenter l'acte d'accusation, car il s'agissait de préciser le sens de l'expression «présenter un acte d'accusation.» La Cour Suprême a maintenant statué sur ce cas.

**Le sénateur Godfrey:** Ainsi, il peut venir et présenter sa preuve de vive voix. Il n'a pas à le faire par écrit. Si c'est là la



[Text]

that is the practice and it has not caused any difficulty, I would agree that we should not—

**The Chairman:** We have covered the points that Mr. Panet had examined. Mr. Humphrys, is there anything you wish to contribute at this time?

**Mr. Humphrys:** No, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Then the committee will adjourn. The committee was scheduled to meet tomorrow morning and certain witnesses were to appear before us. However, they have excused themselves, so there will be no meeting tomorrow morning or Thursday morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

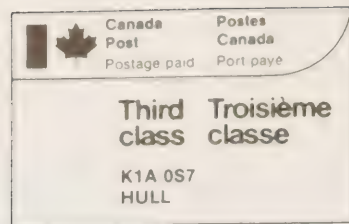
pratique et que cela n'a jamais causé de problème, je conviens que nous devrions pas . . .

**Le président:** Nous avons maintenant répondu à la demande de M. Panet. M. Humphrys, voulez-vous ajouter quelque chose?

**M. Hymphrys:** Non, monsieur le président.

**Le président:** Le Comité devait siéger demain matin pour entendre certains témoins. Cependant, ceux-ci nous ont prié de les excuser. Par conséquent, il n'y aura pas de séance demain matin, ni jeudi matin.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Dept. of Insurance:*

Mr. Richard Humphrys, Superintendent of Insurance.

### *Dept. of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. Paul-Emile Wong, Consumer Research Branch.

### *Dept. of Justice:*

Mr. Don Gibson, Criminal Law Amendments Section.

### *Département des assurances:*

M. Richard Humphrys, surintendant des assurances.

### *Ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. Paul-Emile Wong, Direction de la recherche en  
consommation.

### *Ministère de la Justice:*

M. Don Gibson, Section des modifications au droit criminel.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

**Banking, Trade  
and Commerce**

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

Tuesday, November 25, 1980

Issue No. 25

**Eleventh & Final Proceedings on:**

Bill C-6, "Banks and  
Banking Law Revision Act,  
1980"

---

REPORT OF THE COMMITTEE

---

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Banques et du  
commerce**

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Le mardi 25 novembre 1980

Fascicule n° 25

**Onzième et dernier fascicule concernant:**

Bill C-6, «Loi de 1980  
remaniant la législation  
bancaire»

---

RAPPORT DU COMITÉ

---

DEPOSITORY LIBRARY CANADA



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Hays
Balfour	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Manning
Charbonneau	McIlraith
Connolly	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Hays
Balfour	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Manning
Charbonneau	McIlraith
Connolly	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
April 29, 1980.

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-6, intituled: “An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the papers and evidence received and taken on the subject in the three preceding sessions be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 avril 1980.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-6, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat; et

Que les témoignages entendus et les documents recueillis sur le sujet au cours des trois sessions précédentes soient déferés au comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## REPORT OF THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

Report on the subject-matter of Bill C-6 "An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof." (As reprinted and amended, October 1980)

### *The Banks and Banking Law Revision Act*

#### INDEX TO THE REPORT

	Clause No.	Page No.
1. General Introduction		
2. Summary of Legislation		
3. Contents of the Report		
4. Ownership of Banks' Shares by Provincial Governments	114.2	
5. Extension of Exemption from Section 88 Security to Agri- cultural Products	178.6	
6. Prepayment of Loans	174(5) 202(8)(f)	
7. Financial Leasing of Motor Vehicles	193(1)(c)(ii)	
8. Reserves of Foreign Currency Deposits	208(1)(g)	
9. Recommendations		
10. Conclusion		

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred the subject-matter of Bill C-6, intituled: "An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof", cited as the "*Banks and Banking Law Revision Act, (1980)*" has, in obedience to the order of reference of April 29, 1980, examined the subject-matter of the said Bill, and for the reasons hereinafter mentioned, now reports as follows:

#### 1. GENERAL INTRODUCTION

On July 17, 1980 your Committee presented its Interim Report on Bill C-6 "*Banks and Banking Law Revision Act, 1980*". The report was based on an extensive study of the subject-matter of the Bill which lasted 2½ months. As pointed out at page 15:8 of the Interim Report, during the course of your Committee's study of Bill C-6, specifically on the 20th of June 1980, the Minister provided the Chairman of the Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs with the text of ten proposed amendments to the Bill. Further, in the ensuing months the Government developed additional amendments. Your Committee was not provided with this material, either before or after its study of Bill C-6. It is apparent from an examination of the Bill as reprinted and published on October 6th, 1980, that a number of these amendments have found their way into the proposed legislation.

The exposure which this Committee has had to the banking legislation in this decennial review has been extremely thorough. One would have thought that the Government would have welcomed the opportunity to assess the views of a Committee, which, over a period of four years, has been called upon to entertain and consider the competing attitudes and opinion of a broad segment of society interested in the banking legislation. A word by way of details as to the activities of your Committee is warranted.

In the first place, in response to the White Paper and successive Bills, your Committee has prepared and delivered four reports as follows:

- (a) On June 28, 1977, in response to the White Paper on Canadian Banking Legislation, your Committee tabled its report which includes 37 recommendations or groups of recommendations;
- (b) On March 7th, 1979, in response to Bill C-15 (Bill C-57 of the previous Session), your Committee tabled its report which included 51 recommendations;
- (c) On December 5th, 1979, in response to Bill C-14, your Committee tabled its report which included 13 recommendations, and
- (d) On July 16th, 1980, in response to Bill C-6, your Committee tabled its report which included 5 principal recommendations.

During the evidentiary phases leading up to the preparation and publication of these reports, the membership of your



Committee remained essentially unchanged and thus provided a continuity of study of the details of the legislation.

In connection with your Committee's examination and consideration of the subject-matter of Bill C-6 your Committee had the benefit of the services of Mr. John F. Lewis, C.A. Financial Consultant, retired partner of Thorne, Riddell, Chartered Accountants, as adviser to the Committee and David W. Scott, Q.C., of the firm of Scott & Aylen, as its Counsel. The same advisers assisted your Committee in connection with the study and reporting on the White Paper, Bill C-57, Bill C-15, Bill C-14 and Bill C-6.

While a numerical analysis of recommendations reviewed by the Government and accepted or rejected may have a limited purpose, it does serve to illustrate the depth of understanding which your Committee has had the privilege of developing in respect of the banking legislation as a result of the number of helpful witnesses who appeared before it. Following upon your Committee's study and report on the subject-matter of the White Paper, Bill C-15 reflected 24 amendments proposed by our Committee. In Bill C-14, approximately 35 of your Committee's recommendations were accepted. This contribution to the substantive character of the banking legislation, as it has developed through successive Bills, is a direct outgrowth of the quality of the evidence which your Committee has heard in the four years which it has devoted to its study of the subject. The recommendations referred to in this paragraph are apart altogether from the Committees study, and that of its advisors, of numerous technical amendments and the draft regulations published from time to time. In this period of time your Committee has heard extensive and detailed evidence, over 78 separate hearing days, from in excess of 50 individuals and groups as follows:

- Federation of Automobile Dealer Associations of Canada
- Association of Canadian Financial Corporations
- Canadian Cattlemen's Association
- Housing and Urban Development Association of Canada
- Canadian Council of Churches
- Canadian Automotive Leasing Association
- Trust Companies Association of Canada
- Canadian Bankers' Association
- Montreal City and District Savings Bank
- Canadian Institute of Chartered Accountants
- Office of the Inspector General of Banks
- Canadian Federation of Agriculture
- Citicorp Canada Limited
- Montreal Trust Company
- Royal Trust Company of Canada
- Victoria and Grey Trust
- Northland Bank
- BankAmerica Corporation
- Barclays Corporation
- Barclays Canada Limited
- The Banking Federation of the European Economic Community
- Hong Kong Bank Group

- Royal Bank of Canada
- J.P. Morgan of Canada Limited
- The Canadian Cooperative Credit Society Limited
- Fédération du Québec des Caisses Populaires Desjardins
- Canadian Association of Data Processing Service Organizations
- Investment Dealers Association
- Stock Exchanges of Montreal, Toronto, Alberta and Vancouver
- Governor of the Bank of Canada
- Canadian General Electric Company Limited
- The Hamilton Group Limited
- Consumers Association of Canada
- National Association of Canadian Credit Unions
- Toronto-Dominion Bank
- Midland Financial Services Limited
- British Bankers' Association
- Grindlays Bank Limited
- The Continental Bank Limited
- The Bank of Nova Scotia

This list covers some of the organizations represented by witnesses who appeared and gave evidence before your Committee. It does not include those numerous organizations which submitted briefs, but did not personally appear. The assessment of this body of evidence by your Committee has given its membership a unique opportunity to evaluate the competing interests as work in the administration of the banking system, and by such evaluation to make recommendations which, based on past experience, it would appear the Government has recognized as being in the public interest. In the light of this background it is to say the least unexpected that the Government would choose to introduce substantive amendments, the significant ones of which are at odds with the philosophy underlying the White Paper, and treat them as being etched in stone before they have been exposed to the scrutiny of your Committee. In spite of the limitations which the Government's approach places upon your Committee, it nonetheless intends to deal with some of the most recent amendments in the following pages.

## 2. SUMMARY OF LEGISLATION

Because the process of this decennial revision of the *Bank Act* has been spread over a period of approximately four years including the publication of a White Paper and separate bills to four sessions of Parliament, it might be of some assistance to summarize again for the reader the content of the legislation culminating in Bill C-6.

Bill C-6 contains not only an amended *Bank Act* and the new *Canadian Payments Association Act*, but also important amendments to other related Acts, as follows:

PART I /The *Bank Act* (pages 1 to 348 of Bill C-6)

PART II Amendments to the *Quebec Savings Banks Act* (pages 349 to 419 of Bill C-6).

PART III Amendments to the *Bank of Canada Act* (pages 420 to 426 of Bill C-6).

PART IV *An Act to establish the Canadian Payments Association* (pages 427 to 444 of Bill C-6).

PART V Related and Consequential Amendments to other legislation (pages 445 to 463 of Bill C-6).

It also should be noted that Part I of Bill C-6, being the new *Bank Act* contains approximately four hundred provisions which are based on equivalent provisions of the *Canadian Business Corporations Act*.

The main changes contemplated in this decennial review of the banking system might be summarized as follows:

1. Changes and reduction in primary cash reserves required to be provided by Canadian banks;
2. Entry of new banks into the banking system in Canada either by Special Act of Parliament or by Letters Patent;
3. Entry and control of and conditions for the operation in Canada of foreign bank subsidiaries incorporated under the new *Bank Act*;
4. Further delineation of specific business power of banks;
5. Changes in the corporate structure of banks;
6. Provisions requiring or permitting banks to conduct certain types of undertakings, i.e. leasing, factoring, mortgage lending, venture capital investing — through subsidiaries;
7. Establishment by a Special Act of Parliament of the Canadian Payments Association which would include banks and near-banks in the evolving national electronic payments system for clearing and settlement purposes;
8. Amendments to the *Quebec Savings Banks Act*, the *Bank of Canada Act* and other related legislation.

Since the issuance of the White Paper in 1976, your Committee has made many recommendations for improvements in the proposed legislation, and many of these recommendations have been accepted by the Government as evidenced in the Amendments made in the successive Bills C-15, C-14, C-6 and C-6 as amended, respectively.

Some of the more important amendments to the *Bank Act* which fall into this category include the following:

#### *The Bank Act*

1. Reduction of the primary reserves from 15% to 10% on demand deposits and from 4% to 3% on notice deposits.
2. Shortening of the phasing-in period for the reduction in reserves.
3. Establishment of a form of public review for the incorporation of new banks.
4. Exemption of cattle from "Section 88" security and establishing a reasonable indexing of the amount of claims of a grower or producer of products of agriculture which have priority under Section 88 (new Section 176).
5. Conducting of factoring and leasing activities by banks through subsidiaries.
6. Licensing of foreign bank subsidiaries and the grandfathering of certain assets owned by a foreign bank subsidiary at the time of incorporation as a bank.

7. Improvement in the proposed restrictions concerning the eligibility of officers of a bank to become directors of the bank or of other corporations.

8. Modification of the restrictions on data processing and storage of information outside of Canada.

9. Incorporation in the *Bank Act* of provisions governing the cost borrowing.

#### *Canadian Payments Association Act*

Your Committee made many recommendations concerning the proposals in the White Paper for the Canadian Payments Association. The White Paper had proposed that near-banks, trust companies and credit unions who become clearing members of the Association should maintain interest-free cash reserves at the Bank of Canada in the same manner as chartered banks. Your Committee recommended against the establishment of such reserves other than the amount necessary for clearing purposes. The proposed legislation in Bills C-15, C-14 and C-6 does not require near-bank clearing members to put up such interest-free reserves.

Several other recommendations by your Committee have been incorporated in the proposed legislation.

#### *Quebec Savings Banks Act*

The White Paper had proposed that all clearing members of the Canadian Payments Association would be required to maintain interest-free reserves at the Bank of Canada. This would have meant a change in the nature of the reserves presently required of the Montreal City & District Savings Bank, with a resultant material loss of revenue to it. Your Committee recommended against any increase in the nature or rate of reserves for this bank which presently are 5% of deposits in cash reserves and 15% in secondary reserves. This principle has been carried through in the legislation with no change in reserve requirements. Generally, in accordance with your Committee's recommendations, the lending powers and some other powers of the bank have been broadened, the provisions of the Act have been brought in line with those of the *Canada Business Corporations Act*, and the bank may open branches anywhere in Canada instead of being restricted to the Province of Quebec.

#### *Canada Business Corporations Act*

Your Committee studied the many proposed amendments to the *Bank Act* which tend to bring the *Bank Act* in line with the provisions of the *Canada Business Corporations Act*. Your Committee made a number of recommendations for improvements in these amendments, several of which have been implemented in the proposed legislation.

Included in these amendments are improvements in financial disclosures to shareholders and to the public, provision for consolidated financial statements, and more detailed provisions concerning the appointment and responsibilities of auditors.

#### *Regulations*

In conjunction with the issuance of Bill C-15, the Minister tabled a number of draft proposed regulations. Your Commit-



tee studied these draft regulations and made several recommendations for amendments thereto. Redrafts of these regulations have not been issued. Further, a first draft of a number of required regulations have not been issued as yet.

Your Committee trusts that the regulations in their final form will be submitted to your Committee by the Minister before publication in the *Canada Gazette*. Section 315 of the proposed *Bank Act* contemplates the making of regulations by the Governor in Council and by the Minister and the publication thereof in the *Canada Gazette* at least 60 days before their effective date. The section further provides for a reasonable opportunity for interested persons to make representations with respect thereto.

Your Committee believes that many matters of a substantive nature are being dealt with by regulations. Thus it should be given the opportunity to assess and report upon them before they are finalized and published.

### 3. CONTENTS OF THE REPORT

As indicated in the preceding section your Committee in its earlier reports has dealt with a vast number of provisions of the Bill, many of which have been amended upon consideration of the evidence heard by your Committee. Others have not resulted in amendments, nor has there been any rationale for resisting amendment where amendment is clearly indicated. Two situations bear repeating as illustrations of unexplained lack of reaction to a situation which clearly calls for change.

- (a) Ownership of Banks' shares by Provincial Governments.
- (b) Extension of exemption from "Section 88" Security to Agricultural Products.

This report reviews your Committee's previous recommendations in the above matters, but in the interests of expediting the passage of the new *Bank Act*, no recommendations are made in connection with them at this time.

This report also summarizes your Committee's opinion concerning the two following amendments to the legislation proposed by the Minister. However, also in view of time constraints arising from the desire and willingness of your Committee to avoid any delay in the passage of this banking legislation, your Committee does not make specific recommendations for further amendments concerning the following two matters:

- (c) Elimination of a charge or penalty for prepayment of individual loans.

While not making a specific recommendation for amendment at this particular time concerning the provisions in Bill C-6 for the limitation or elimination of a penalty charge for prepayment of individual loans, this report does contain your Committee's comments on this aspect of the proposed legislation.

- (d) Financial Leasing of Motor Vehicles

Because your Committee approves of the amendments moved in the House of Commons by the Minister of State

(Finance), the Honourable Pierre Bussières, on November 7, 1980, which was based on your Committee's assessment of the problems involved by the previous amendment included in Bill C-6 as amended and reported on October 6, 1980, by the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, your Committee has no further recommendation to make in this matter at this time.

#### (e) Reserves on Foreign Currency Deposits

The only recommendation which your Committee makes in this report is that the proposal that banks be required to maintain reserves on foreign currency deposits of Canadian residents with branches of a bank in Canada or with offices in Canada of subsidiaries of a bank (Subclauses 208(1)(g) and 208(7) of Bill C-6) be eliminated.

Your Committee's views, as outlined in this report, are that these proposed reserves are not in the interests of the Canadian public.

Your Committee's recommendation in this connection is as follows:

#### RECOMMENDATION:

YOUR COMMITTEE RECOMMENDS THAT A BANK NOT BE REQUIRED TO MAINTAIN EITHER A PRIMARY OR SECONDARY RESERVE ON SUCH OF ITS DEPOSIT LIABILITIES AS ARE FOREIGN CURRENCY DEPOSITS OF RESIDENTS OF CANADA WITH BRANCHES OF THE BANK IN CANADA OR WITH OFFICES IN CANADA OF SUBSIDIARIES OF THE BANK, AS PROPOSED BY BILL C-6 IN SUB-SECTION 208 (1)(g) OF THE PROPOSED NEW BANK ACT, THAT BILL C-6 BE AMENDED AS FOLLOWS:

#### CLAUSE 2:

STRIKE OUT LINES 35 TO 40 INCLUSIVE, ON PAGE 228, AND SUBSTITUTE THE FOLLOWING THEREFOR:

"DOLLARS".

STRIKE OUT LINES 33 TO 38 INCLUSIVE, ON PAGE 230, AND SUBSTITUTE THE FOLLOWING THEREFOR:

"ITS DEPOSIT LIABILITIES AS ARE CANADIAN CURRENCY DEPOSIT LIABILITIES."

The reasons for the above recommendation by your committee are presented later in this report.

### 4. OWNERSHIP OF BANKS' SHARES BY PROVINCIAL GOVERNMENTS

The present Bill and its predecessor Bills proposed that the prohibition under the existing legislation with respect to the ownership of the capital stock in chartered banks by Governments be removed and that Provincial Governments be allowed to hold and vote capital stock of Chartered Banks up to 25% of the shares of a new Bank with such shareholdings being reduced to 10% within ten years. Your Committee has rejected this proposed amendment from the stage of the White Paper,



and specifically in its report on Bill C-15, tabled on the 7th of March 1979, it observed as follows at page 30:37:

"In its report on the White Paper your Committee expressed its opposition to this proposal. Based on representations made to it at the time of its review of the White Paper it concluded that it is neither necessary nor advisable specifically for Provincial Governments to acquire voting stock in return for financial assistance, and further that the credit policy of the bank might be influenced or weakened by the presence of Government."

The case of the undesirability of equity participation by Provincial Governments in chartered banks is strong. No explanation has been given in support of this change and therefore your Committee has no cause to alter its views expressed consistently throughout its various reports on this proposal.

## 5. EXTENSION OF EXEMPTION FROM "SECTION 88" SECURITY TO AGRICULTURAL PRODUCTS

In its report on Bill C-6 dated July 16, 1980, in dealing with the exemption of cattle from "Section 88" security, your Committee observed the following at page 15:17:

"Suggestions for change proposed by the Cattlemen's Association contemplate expanding the definition of priority items under Clause 178 to include all products of agriculture. This would have the effect of including livestock. To protect the cattlemen it is not necessary that such a broad coverage be given for other than the cattlemen. Your Committee has received no evidence for the need for protection of such breadth and extending the protection to all products of agriculture is thus unreasonable and unnecessary."

Notwithstanding this recommendation, no change has been made in the proposed legislation. What is required is that the word "cattle" be substituted for the words "products of agriculture". This has not been done, nor has there been any explanation as to why it has not been done.

However, your Committee does not wish to make any further recommendation in this matter due to a desire to avoid further delay in the passage of the *Banks and Banking Law Revision Act, 1980*.

## 6. PREPAYMENT OF LOANS

Bill C-6 contains, for the first time, a restriction on the right of the Banks to recover their costs on prepaid personal loans under \$50,000. This provision flows from an amendment to subclause 174 of the Bill as follows:

(5) "No bank shall in Canada make a loan to an individual the terms of which prohibit prepayment of the loan or any installment thereon before its due date but this sub-section does not apply to a loan

(a) that is secured by a mortgage on real property; or

(b) the principal amount of which is in excess of \$50,000 or such greater amount as is prescribed by the regulations."

The related prohibition with respect to the recovery of costs is contained in subclause 202(8)(f) of the Bill. This provision contemplates that the Minister may make regulations:

"prohibiting the imposition of any charge or penalty referred to in this Section or providing that such charge or penalty, if imposed, shall not exceed a prescribed amount."

Witnesses appearing before your Committee have been pointedly critical of these provisions. There can be no complaint, and none is made, with respect to the prohibition against covenants which would enjoin prepayment of personal loans. It is with respect to the related provision in subclause 202, which effectively leaves it to the Minister to decide whether or not the lenders costs in prepayment situations can be recovered, which is complained of. There are two criticisms of this provision. In the first place this represents another example of the undesirable recent development by which the Government relegates to the regulatory process substantive provisions which ought to be included in the Statute proper. Here the Minister may make regulations either prohibiting entirely the collection of administrative costs in a prepayment situation, or alternatively prescribing the amount which may be charged. Your Committee has been advised that the Minister in fact intends to promulgate regulations which would prohibit entirely the imposition of any charge in personal loan prepayment situations. The complete prohibition of charges of any kind in respect of prepayment of personal loans is a substantive matter which, if it is regarded as desirable, ought to be included in the Statute itself. The rationale for making this a matter for regulation would appear to be to enable the Minister to effect substantive change in the absence of Parliamentary scrutiny.

The second criticism is that there is absolutely no rational foundation for prohibiting a lending institution from levying charges, consisting of its reasonable costs, in prepayment situation. The amount of, or formula for calculating the charge may be on thing, the right to assess charges amounting to the cost associated with writing a prepayable loan surely is beyond question. No effort is made on the part of the Government to justify this provision notwithstanding that it negatives a conventional and legitimate method of doing business. It is not without interest to note that the Government of Canada itself imposes a charge or penalty in respect of the encashing of Canada Savings Bonds before maturity. In an appearance before your Committee Mr. Gordon Bell, the President and Chief Executive Officer of the Bank of Nova Scotia, observed as follows:

"We should also point out that the Government of Canada recognizes the existence of front end and administrative costs in designing their Canada Savings Bond program. In the most recent Canada Savings Bond campaign, no interest will be paid on funds redeemed before December 31, 1980, in effect, a penalty ... and in addition ... interest will be paid only for every full month a bond is held by a customer. We feel that these are reasonable rules and that the Government of Canada is perfectly correct that it intends to recover

its costs before a bond holder cashes in his investment. But we see no reason why similar principles should not also cover the banks' consumer lending activities."

What is the rationale for prohibiting such a conventional method of doing business on the part of the banks when the Government itself adopts similar methods?

There can be no doubt the charges associated with prepayment of loans and representing the cost of booking the loan will in fact be collected by the banks. In the face of a prohibition such as that contained in sub-Clause 202(8)(f), the banks will have no alternative but to effect collection of such costs from its general body of customers in some other form. In the course of describing a variety of effects that this prohibition will have on the operations of the banks Mr. Bell in his evidence observed:

"The second solution would be to increase the consumer lending rate structure. I think we would all agree that that is negative. Apart from the front end cost we described earlier, the elimination of the penalty charges would, in a volatile interest rate environment, result in increased funding cost that would not occur to the same extent if penalty charges could be applied to prepaid contracts. Both kinds of cost would be reflected in higher rates across the board. These rates would apply to all consumers, even those who do not exercise their option to prepay or, to put it in other words, those who do not break their contracts."

Since the costs are attributable to a desire on the part of a single customer to prepay a loan, it would appear unreasonable to reallocate the charges onto other customers who ought not to be affected by prepayment by another customer.

Your Committee does not make specific recommendations for amendments to those subclauses in the Bill at this time due to a desire not to delay the passage of this banking legislation. Your Committee trusts that its comments will be taken into account when the regulations are drafted.

## 7. FINANCIAL LEASING OF MOTOR VEHICLES

In its Interim Report on the subject-matter of Bill C-6 dated July 17, 1980, your Committee included an exhaustive analysis of the financial leasing provisions of the Bill including the history of the development of the proposed statutory language, and also including an analysis of the respective positions of the banking community and the community of automobile dealers in the controversial area of motor vehicle leasing.

The scheme as it appeared in Bill C-6 originally, (in keeping with the philosophy carried through successive Bills from the White Paper), was incorporated in Clauses 173(1)(j) and 193(1). Clause 173(1)(j) provided that the financial leasing activities of a Bank must be conducted through a subsidiary and Clause 193(1) provided, inter alia, that a Bank leasing corporation would be limited in its activities by reason of a prohibition preventing it from directing its customers, or potential customers, to particular dealers in the leased property.

As pointed out in your Committee's Interim Report, Bill C-6 was met by a vigorous lobby on the part of the Federation of Automobile Dealers Association (FADA), and the Canadian Automotive Leasing Association (CALA). The initial position of these organizations was that the banking community should be kept out of motor vehicle leasing entirely. By motor vehicle leasing these groups meant leasing of automobiles and trucks which would ordinarily be sold through conventional automobile dealers. In response the banks conceded, with certain reservations, that they need not engage in financial leasing on a one to one basis, but that they should be permitted to become involved in fleet leasing of passenger cars and unrestrained leasing of motor vehicles other than passenger cars, i.e. trucks, etc.

In evidence before your Committee at the time that Bill C-6 was originally tabled, and in negotiations which took place privately between the banking community and the automobile dealership community, efforts were made to draw a line for appropriate or inappropriate leasing activities of banks in terms of the so-called gross vehicle weight (GVW) of the vehicle involved. The dealers took the position that the banks should not be involved in any leasing of vehicles which weighed less than 46,000 pounds GVW. Apart altogether from the issue of fleet leasing and the financing of the leasing activities of small dealers in respect of individual passenger cars, the banks adopted the position that the appropriate demarcation line for vehicle weight was 16,000 pounds GVW. Your Committee in its Interim Report on Bill C-6 recommended as follows:

"... that the proposed language of sub-clause 1 of Clause 193 be rejected in favour of an amendment to prohibit a bank from having a leasing subsidiary that leases motor vehicles having a gross vehicle weight, or, in the case of tractor trailer combinations, a gross combination weight, of at least 16,000 pounds GVW; and further prohibits such leasing subsidiary from fleet leasing of vehicles except where the value of the motor vehicle lease is \$250,000 or more in a single transaction, or the quantity of vehicles leased is at least 25 in number."

In an amendment to Bill C-6 which was tabled at or about the time of your Committee's Interim Report, the Government altered the language of subclause 193(1) to prohibit a bank from entering into a lease agreement in respect of motor vehicles where the motor vehicles are "capable of being licensed for operation on a public highway and have a gross vehicle weight of less than 21 metric tonnes" (i.e. 46,000 pounds GVW). As appears from statistics which were made available to your Committee it is clear that more than 95% of all of the leasing of trucks done by both the members of FADA and of CALA falls in the area of the weight range of less than 16,000 pounds GVW. It is obvious from the evidence of the dealer witnesses that the real object of the pressure which they brought to bear on the Government was to keep the banks out of motor vehicle leasing entirely, whether or not there is a significant potential for conflict or competition with



or from the banks in the weight ranges that are being spoken of. The contradiction lies in the argument advanced by the dealers that, while they are only seeking to protect that aspect of the business which would ordinarily be carried on by a dealer, the only method of effecting such protection is to establish a weight limitation of 46,000 pounds GVW.

The evidence which your Committee has received makes it clear that in the vehicle weight, lying below 46,000 pounds GVW, there are a vast number of vehicles, and potential commercial transactions, which would not be available from, or offered by dealers. Thus, there is a need to engage in the financial leasing of a variety of commercial buses, ambulances, firefighting equipment, and other such specialty vehicles which are not sold through conventional automobile dealerships and which at the same time lie below 46,000 pounds GVW. It was clear therefore that by adopting the 46,000 pounds GVW weight limitation for the entry of banks into financial leasing, the Government would have effectively prohibited banks from engaging in the financial leasing of a wide variety of vehicles which are capable of being licensed for operation on a public highway, and yet in the leasing business of which the automobile dealers do not normally engage. It is submitted that this situation is unacceptable. The purpose of this legislation is to serve the public, not to frustrate it.

How can this anomaly be corrected? During the course of its recent study of the Bill, your Committee reviewed in detail its deficiencies with the Minister. The problem of specialty vehicles was discussed at length. In the result, on Friday, the 5th of November, 1980, the Minister tabled certain amendments to the Leasing clauses of the Bill. The amendments read as follows:

"That Bill C-6 be amended

(a) by striking out lines 46 to 48 at page 209 thereof and substituting the following therefor:

"motor vehicle having a gross vehicle"; and

(b) by striking out line 2 at page 211 thereof and substituting the following therefor:

"are situated;

"motor vehicle" means a motorized vehicle designed to be used primarily on a public highway for the transportation of persons or things but does not include

(a) any fire engine, bus, ambulance or utility truck; or

(b) any other special purpose motorized vehicle that contains special features that make it suitable for a specific purpose and that is manufactured by a person other than the vehicle manufacturer who manufactured the basic chassis."

The above amendments were agreed to by the House of Commons and are now included in the amended Bill.

The concept underlying these amendments is to provide a definition of "motor vehicle" which would exclude those classes of motor vehicle which represent a class of business not normally dealt in by automobile dealers. Your Committee

approves of the concept. In addition your Committee has reviewed the regulations which are referred to in subclause 193(1), and more specifically the regulations relating to the gross vehicle weight of tractor trailers and finds these regulations to be acceptable.

In the interest therefore of protecting the legitimate concerns of FADA and CALA, while at the same time ensuring that the public need for financial leasing services for specialized vehicles is not frustrated, your Committee is in favour of supporting the adoption of the amendment proposed by the Minister under date of November 5, 1980, as herein referred to.

## 8. RESERVES ON FOREIGN CURRENCY DEPOSITS

As a result of the 1976 White Paper on banking, Bill C-15, which was introduced in November 1978, proposed that banks be required to maintain primary and secondary reserves of three percent of their foreign currency deposits used domestically. As a result of its study and hearings on this Bill C-15, your Committee concluded that the imposition of this 3% reserve would place Canadian banks at a competitive disadvantage when competing with foreign banks for foreign currency loans to borrowers in Canada. In its report on Bill C-15, your Committee recommended that Bill C-15 be amended in such a manner as to remove this disadvantage.

When the amended Bill C-14 was introduced in October 1979, the reserve section had been amended so as to have the 3% reserve apply not only to "foreign currency deposits used domestically" but to "foreign currency deposit liabilities of residents in Canada with branches of the bank in Canada or with offices in Canada of subsidiaries of the bank". This amendment, which also has been carried forward in Bill C-6, was intended to remove the competitive disadvantage of Canadian banks vis-à-vis the foreign bank competition for foreign currency loans to Canadian borrowers. There are however, some perceived difficulties even in the new amendment.

The rationale behind the imposition of reserves on foreign currency deposits by Canadian residents is indicated from the following testimony of Mr. W. A. Kennet, Inspector General of Banks when he appeared before your Committee on November 20, 1979 (Committee proceedings Issue No. 7, November 20, 1979, pages 7:38 and 7:39).

"We started from a principle, and it has given us no end of trouble but we are clinging tenaciously to the principle. The principle is that our reserve system should not work so as to encourage Canadians to hold their savings in a foreign currency.

"The fact is that under the existing reserve system, if everything else is equal, the Canadian resident putting his savings in a chartered bank in a notice or a term deposit has those savings in Canadian dollars subject to a reserve of 4%. If he puts those same dollars into a Canadian bank in a foreign currency, they are subject to no reserve whatsoever. The implication is that banks can pay a better interest on



foreign currency deposits than they can on Canadian dollar deposits. That seemed to us to be an unfortunate situation.

"We have seen in some degree, the effect of this over the last few years, where in an environment where the Canadian dollar has been under pressure Canadians have begun to hold, in the form of deposits with Canadian banks, foreign currencies to the extent now of something approaching \$12 billion. A few years ago it was more like \$5 billion or \$6 billion. So there has been a move into this kind of instrument as a form of holding savings.

"Having said that, we took a crack at it in the previous legislation, and, as a result of failure to fully understand all of the effects that were in play, we put our banks in a position which, the Senate recognized, would be an uncompetitive position in making foreign currency loans to Canadian businesses that needed them for various legitimate purposes.

"We sought another position that would preserve the competitiveness of Canadian banks, while still trying to meet this essential principle. This was another proposal to try to do that . . . ."

"With this new reserve, the large professional money manager, if, he did not like the rate he could get in Canada, he could move his deposits around anyway and put them with any bank abroad. If you regard that as a loophole, had we closed that loophole, that is what would have happened: The Canadian banks would have lost the deposit entirely. So it did not seem sensible to go that route.

The places to which they could move deposits are limited. If they move those deposits to the United States, there is now an 8% reserve on them instead of a 4% reserve. There is no incentive to move the deposits there. The deposits could, however, be moved to other countries, where they would be reserve free. That means that your funds are under a different jurisdiction. Certain Canadians might not feel good about that. The professional money manager, so long as he knows where the funds are, and knows that the situation is reasonably stable where the funds have been moved—perhaps to London—might not worry about that at all, I suppose; but certain Canadians may begin to think twice about having those deposits shifted offshore to other jurisdictions.

There may also be withholding tax implications in foreign jurisdictions that would affect the return. So there may be breaks as regards the situation. But potentially there is an avoidance route, yes. That was recognized when we made the suggestion."

The reason for proposing a 3% reserve on foreign currency deposits was also explained by Gerald K. Bouey, Governor of the Bank of Canada when he appeared before your Committee on January 24, 1979 (Committee Proceedings January 24, 1979 18:21).

"My interest in the matter really relates to the deposits booked in Canada. If you have a situation, as we have now, where there is a cash reserve requirement against Canadian

dollar deposits, that will obviously cost the banks something and it does affect the rates they can pay on those deposits. When you have no non-interest-bearing cash requirements against foreign currency deposits, then the banks are able to offer a higher rate than they otherwise would have done.

"It seems very strange to me that we would put Canadian dollar deposits at a disadvantage in this country as against foreign currency deposits. In fact, other things being equal, Canadians would be able to earn more money on their foreign currency. Particularly at a time when I was worried about the Canadian dollar, that seemed to be somewhat strange. So I have been interested in equalizing that situation, putting them on the same basis. The 3% against foreign currency deposits would then be the same as 3% against Canadian dollar time deposits.

"I think the problem may have arisen in the way that it was phrased, namely "deposits for use in Canada", which then of course might include deposits booked outside the country where the banks are in competition with foreign banks. I would not want to see that happen and that is where I would agree it needs to be looked at. But I think there must be a way of equalizing the situation within Canada for deposits booked in one currency or the other."

"... If you go down to your bank in Ottawa and ask them to open a U.S. dollar account for you, they will do that. They will not have to keep non-interest bearing cash reserves against your Canadian dollar deposit account. It is that inequality that I am anxious to see eliminated. I think that can be done.

"I believe that the provisions as presently worded are based on the concept of funds for use in Canada. Some of the funds for use in Canada may come from depositors outside Canada and in that situation we do not want to put our banks at a disadvantage against foreign banks."

Your Committee notes that one aspect of the new reserve formula which has not been given more, if any, emphasis is that the substitution of the new foreign currency reserve formula appears to result in a considerable increase in the amount of the statutory reserve requirement. Under Bill C-15, based on deposits at December 31, 1977, it was calculated that the amount of "foreign currency deposits used domestically" amounted to approximately \$4.4 billion (Committee report on Bill C-15, proceedings March 7, 1979, Issue No. 30). Under Bill C-6, based on deposits at April 30, 1980, the reservable foreign currency deposits in Canadian banks of residents amounted to approximately \$10.5 billion. At the 3% rate, the aggregate reserve requirement for all banks would thus be increased by more than \$183 million under the new formula. Part of this increase, of course, is caused by the growth in foreign currency deposits held by Canadian residents.

Your Committee has received and studied evidence and opinions which indicated that the proposed 3% reserve against foreign currency deposits of Canadian residents booked in Canada could have consequences which would be against the interests of Canadian resident businesses and individuals,

would increase the difficulties of the Bank of Canada in maintaining the relative strength of the Canadian dollar, and indeed might result in a loss of income tax revenue to Canada.

It is your Committee's opinion that the imposition of this 3% reserve could result in a large proportion of the dollar amount of Canadian resident foreign currency deposits being moved out of Canada in order to obtain better interest rates else-

where. This out-flow of funds would include the larger deposits which are held by the more sophisticated depositors and which represent more than 85% of these deposits.

The following summary, based on the information provided by the Canadian Bankers' Association when it appeared before your Committee on October 16, 1978, shows the breakdown of these deposits, converted into Canadian funds. (Appendix A)

(As at April 30, 1980)	Number of Accounts	%	Value (Can \$ Millions)	%
Personal savings and current accounts	155,800	81.4	\$ 883	8.4
Personal and non-personal certificates of deposit less than \$100,000 each	30,345	15.9	783	7.3
	186,145	97.3	1,666	15.7
Over \$100,000 each	5,151	2.7	8,583	84.3
	191,296	100.0%	10,490	100.0%

From the above, it can be seen that only 15.7% of the aggregate value is tied up in 191,296 separate smaller accounts which represent 97.3% of the number of accounts, whereas \$8.58 billion or 84.3% of the dollar total is held in the larger over \$100,000 accounts, most of which are accounts of \$1 million and over.

This latter group are the more knowledgeable and sophisticated depositors such as the money managers of near-banks and large business corporations who have the facilities to move their deposits easily whenever higher rates are more attractive outside of Canada based on comparable degrees of security. It has been estimated by the Ad Hoc Committee on Foreign Currency Reserves of the Canadian Bankers' Association that, based on deposits at September 30, 1979, as much as \$8 billion of the foreign currency deposits of Canadian residents could flow out of Canada if more sophisticated depositors are inclined to avoid the lower rates of interest which they would receive due to the effect of this reserve as proposed in Bill C-6; the Canadian Bankers' Association also estimates that as much as one-half, or \$4 billion of these deposits could be lost to foreign banks.

This, in summary, means that the effects of this reserve would be felt mostly by those who might not have either the inclination or the facilities to avoid its effect by moving their deposits "off-shore".

Your Committee as a result of its studies, has the following observations to make concerning the adverse effects of the imposition of this reserve:

#### EFFECT ON BALANCE OF PAYMENTS

There would be a tendency of larger and more sophisticated Canadian resident depositors towards moving their foreign currency deposits to foreign banks and branches, resulting in a possible substantial increase in Canada's external debt. This would have a diametrically opposite effect to the intentions of the Canadian government to improve or maintain the level of Canada's deficit in its international balance of payments.

#### LOSS OF BUSINESS TO FOREIGN BANKS

Based on reasonable estimates, it appears to your Committee that as much as 50% of these exported funds could end up being deposited with foreign banks, resulting in a reduction of Canadian banks' share of the resident foreign currency deposit market. This would have the dual effect of weakening, to some extent, the Canadian economy, and of reducing of the income tax payments by banks to the Canadian and Provincial Governments.

#### DISCRIMINATION AGAINST PARTICULAR GROUPS

The imposition of the 3% reserve on foreign currency deposits by Canadian residents could tend to discriminate in two ways against certain groups of Canadians, first against Canadian resident depositors of foreign currency in that foreign currency deposits by non-residents (not subject to reserves) would be offered higher rates than those offered to Canadian resident depositors of foreign currency; second, against the large majority of 190,000 smaller depositors who have deposits and c/d's of less than \$100,000 each (an average of \$9,000 each) who represent 97.3% of the number



of Canadian resident owners of foreign currency deposits in Banks in Canada.

## COMPETITIVE DISADVANTAGE

The imposition of the reserve would again place the chartered banks at a further disadvantage with the trust companies who would not be subject to a reserve on their foreign currency deposits and could therefore offer better interest rates on their foreign currency business with Canadian resident depositors. This is in addition to the competitive disadvantage placed on banks by the removal in Bill C-6 (amended) of the exemption for currency in Canadian term deposits.

## GROWTH OF DEPOSITS AND RESERVES

A comparison of reservable deposits and the calculated primary reserves under the present Bank Act with the reserves proposed by Bill C-15 and C-6 (as amended) is shown in Appendix B.

The estimated reservable deposits and primary reserve requirements might be summarized as follows:

	Dec. 31 1977	Oct. 29 1980
	(Millions)	
<b>Reservable Deposits</b>		
I Under present Bank Act	\$85,000	\$127,100
II Under Bill C-15	87,000	131,000
III Under Bill C-6 (amended)	91,000	135,000
<b>Minimum Primary Reserve Requirement</b>		
I Under present Bank Act	\$ 4,809	\$ 6,614
II Under Bill C-15	3,783	5,200
III Under Bill C-6 (amended)	3,883	5,320

Under the present *Bank Act*, due to the growth of the economy and the amount of deposits in the Canadian banking system, the reservable deposits have grown from \$85 billion at December 31, 1977 to \$127 billion at October 31, 1980. Similarly, the statutory primary reserves have grown from \$4.8 billion to \$6.6 billion.

Under Bill C-15 the minimum primary reserve at October 29, 1980 would be \$5.3 billion after giving full effect to the phasing in of the reduction in reserve rates.

However, due to the change in the reserve on foreign currency deposits, an extra \$3 billion of deposits become reservable. At the 3% rate this results in an increase of \$90 million in required reserves.

Also the elimination of the exemption for 1 year and over term deposits by the amendment to Bill C-6 results in a further increase in the minimum reserve requirement.

From this it can be seen that the effects of the amendments to the proposed legislation have resulted in increasing the reserves required of banks by approximately \$120 million, based on the amount of deposits at October 29, 1980.

Therefore, it might be considered that there has been an unintended increase in the amount of reserves above the level which was intended in the original reduction in the reserve rates from 12% to 10% of demand deposits and from 4% to 3% of notice deposits.

Due to the annual growth of the money supply and the amount of deposits in the Canadian banking system, it will be seen from the calculations below that the amount of reserves required, quite apart from any reserve on foreign currency deposits, will be considerably greater at the end of the 3½ year phase-in period than the present reserve required under the present Bank Act.

## ADDITION OF RESERVES BY NEW BANKS

Also, there will be the addition to the reserves by the new foreign bank subsidiaries which will be incorporated under the new *Bank Act*. The notes payable outstanding of all Canadian financial institutions affiliated with foreign banks amounted to \$573 billion at March 31, 1980 (Source: Bank of Canada Review, Statistical Table 47). Based on the required ratio of 5.31 for November 1980, these new banks would provide approximately \$300 million in new cash reserves at the Bank of Canada, if all of these affiliates of foreign banks become incorporated as foreign bank subsidiaries under the new *Bank Act*. Using a very conservative estimate based on only one-half of these foreign affiliates becoming chartered banks, the additional cash reserves provided by them would amount to approximately \$150 million.

The following projection indicates how the primary reserves would grow in line with the growth of deposits in the Canadian banking system, in spite of a reduction in the reserve ratios and even excluding any reserve on foreign currency deposits. These estimates are based on the following assumptions:

1. An estimated increase of 9% per annum on demand deposits and 14.5% per annum in notice deposits, compounded annually. The rate of 9% increase in demand deposits is based on the upper limit of the Bank of Canada's target range for Mt growth (currency and demand deposits). This rate is extremely conservative when compared with the growth in demand deposits of 12.8% in the year ended October 29, 1980. The rate of growth of notice deposits is based on the growth in notice deposits of 14.6% for the year ended October 29, 1980; the rate of growth in notice deposits was even higher in 1976, 1977 and 1978.

2. Neither foreign currency deposits nor reserves thereon are included.



3. Additional reserves contributed in the first six months by new banks based on one-half of the notes payable of Canadian financial institutions affiliated with foreign banks have been estimated.

4. Phasing-in of the reduction of reserve ratios commencing with January 1, 1981

	Deposits (Billions)	Reserve Rate		Estimated Primary Reserves
		Demand	Notice	
October 29/80	\$129	12%	4%	\$6.6
December 31/80	130	12	4	6.7
June 30/81	138	11 $\frac{3}{4}$	3 $\frac{7}{8}$	6.9
December 31/81	147	11 $\frac{1}{2}$	3 $\frac{3}{4}$	7.1
June 30/82	157	11 $\frac{1}{2}$	3 $\frac{5}{8}$	7.3
December 31/82	167	11	3 $\frac{1}{4}$	7.5
June 30/83	178	10 $\frac{3}{4}$	3 $\frac{3}{8}$	7.7
December 31/83	190	10 $\frac{1}{2}$	3 $\frac{1}{4}$	7.9
June 30/84	203	10 $\frac{1}{4}$	3 $\frac{1}{8}$	8.1
December 31/84	216	10	3	8.3

The above schedule indicates that even with an extremely conservative estimate in the growth of deposits, the primary reserves at the Bank of Canada would always increase even in spite of the gradual decrease in the statutory reserve ratios and without including reserves on foreign currency deposits. If foreign currency deposits were included in the above schedule, the reserves would be increased by an additional \$90 million based on October 31, 1980 statistics. After December 31, 1984 the reserve ratios would remain constant and based on a rate of growth proportionate to the growth of deposits in the banking system, the reserves would continue to grow at a faster rate than shown in the schedule.

The above projections indicate for example that, after the first full year of the phasing-in of the reduction in reserve ratios, it is estimated that the primary reserves will have grown from \$6.6 billion at October 29, 1980 \$7.1 billion at December 31, 1981, without including any reserves on foreign currency deposits. That is to say, the effect of the phased-in reduction of the reserve ratios is more than offset by the effect of the projected growth in the deposit base.

Therefore your Committee estimates that there should be no net loss of reserves nor decrease in revenue to the Bank of Canada if foreign currency deposits were exempted from the primary reserve requirement. Indeed, as indicated, on a conservative basis it is estimated that there would be a steady growth in the reserves and in the revenue earned by the Bank of Canada from the investment of these cash reserves.

It appears, therefore, to your Committee that the proposed reserves are in excess of requirements and that the elimination

of the proposed 3% reserve on foreign currency deposits of Canadian residents would not result in a net decrease in revenue to the Bank of Canada and the Consolidated Revenue Fund.

The proposed reserve introduces inefficiencies in the Canadian foreign currency market which eventually results in higher rates on foreign currency loans to Canadian residents booked in Canada.

Your Committee notes that the demand for foreign currency funding by Canadian residents is related largely to specific, legitimate financing needs. Export of large transactions in lumber, pulp and paper, wheat or fish are often denominated in foreign currency, and most exporters try to hedge their foreign currency position in the currency in which the payment is to be made. Your Committee believes that the reserve on foreign currency deposits by Canadians will thus increase the cost to Canadian exporters and that this is not in the public interest.

## SUMMARY

1. The proposed reserve will probably increase the cost of foreign loans to Canadian exporters who hedge their foreign currency position, to the Canadian and Provincial Governments and other Canadian foreign currency borrowers as well as increase the costs of importers who maintain foreign currency deposits. This is not in the public interest.

2. It would discriminate against the smaller depositors who do not have the facilities to move their deposits offshore like other larger depositors.

3. It would discriminate against Canadian resident depositors of foreign currency in favour of non-resident depositors.

4. It would discriminate against Canadian banks in competition with trust companies and other near-banks.

5. The annual growth of deposits and the addition of reserves from new banks would result in an increase in the aggregate reserves even if the proposed reserve on foreign currency deposits was eliminated, with no decrease in revenue to the Consolidated Revenue Fund.

Your Committee is of the opinion that the Government has greatly underestimated the amount of foreign currency deposits which will flow out of Canada.

As noted earlier in this report, representatives of the Canadian Bankers' Association in their testimony before your Committee have indicated considerable concern about the potential loss to the Canadian banks in Canada and to the general Canadian economy at large if most of these foreign currency deposits are booked off-shore.

Your Committee has received evidence that the 12% and 4% reserves were in excess of requirements of the Bank of Canada for monetary control and for purposes of liquidity. The reserve on foreign currency deposits of Canadian residents as proposed

in the Bill are not required for monetary control or liquidity purposes either.

Because it is your Committee's opinion that the proposed reserves on foreign currency deposits of Canadian residents are not in the public interest for the reasons indicated above, your Committee is opposed to this provision in Bill C-6.

## 9. RECOMMENDATION:

YOUR COMMITTEE RECOMMENDS THAT A BANK NOT BE REQUIRED TO MAINTAIN EITHER A PRIMARY OR SECONDARY RESERVE ON SUCH OF ITS DEPOSIT LIABILITIES AS ARE FOREIGN CURRENCY DEPOSITS OF RESIDENTS OF CANADA WITH BRANCHES OF THE BANK OF CANADA OR WITH OFFICES IN CANADA OF SUBSIDIARIES OF THE BANK, AS PROPOSED BY BILL C-6 IN SUBSECTION 208(1)(g) OF THE PROPOSED NEW BANK ACT; YOUR COMMITTEE THEREFOR RECOMMENDS THAT BILL C-6 BE AMENDED AS FOLLOWS:

### CLAUSE 2

STRIKE OUT LINES 35 TO 40, ON PAGE 228, AND SUBSTITUTE THE FOLLOWING THEREFOR:

"DOLLARS".

STRIKE OUT LINES 33 TO 38, ON PAGE 230, AND SUBSTITUTE THE FOLLOWING THEREFOR:

"ITS DEPOSIT LIABILITIES AS ARE CANADIAN CURRENCY DEPOSIT LIABILITIES."

## 10. CONCLUSION

As noted earlier in this report your Committee has not gone so far as to recommend amendments on the following matters:

- (a) Ownership of banks' shares by Provincial Governments,
- (b) Prohibition of a penalty or charge for prepayment of loans to individuals,
- (c) Exemption of products of agriculture from Section 88 Security if purchase price unpaid at time of bankruptcy of a packer.

Your Committee feels strongly that these sections in Bill C-6 require to be reviewed, but having regard to the time factor and the length of time it has taken so far to bring the legislation to its present stage, your Committee is prepared not to press further at this time in connection with the above matters.

However, your Committee is agreed that it cannot do other than record its recommendation for the elimination of the proposed reserves on foreign currency deposits of Canadian residents in Canadian banks, because your Committee believes it is in the public interest to do so.

Your Committee wishes to express its appreciation for the services rendered in the review of the Bill by Messrs. John F. Lewis, C.A., and David W. Scott, Q.C.

Your Committee has examined and considered the subject-matter of Bill C-6 in accordance with its terms of reference, and, except as noted above, has no comment to make on the Bill.

Respectfully submitted,

SALTER A. HAYDEN,  
*Chairman.*

## APPENDIX "A"

### FOREIGN CURRENCY DEPOSITS OF CANADIAN RESIDENTS BOOKED WITH CHARTERED BANKS IN CANADA AS AT APRIL 30, 1980 (1)

	Accounts		Amount		% of Aggregate Foreign Currency Deposits of Residents (2)
	Number	%	US\$ M.	%	
Personal Savings & Current Accounts	155,800	81.4	743	8.4	7.5
Personal & Non-Personal C/Ds	35,496	18.6	8,079	91.6	81.7
TOTAL (3)	191,296	100.0	8,822	100.0	89.2
Personal and Non-Personal C/Ds					
	Accounts		Amount		% of Aggregate Foreign Currency Deposits of Residents (2)
	Number	%	US\$ M.	%	
Less than \$100,000	30,345	85.5	658	8.1	6.7
\$100,000—\$499,999	3,576	10.0	733	9.1	7.4
\$500,000—\$999,999	448	1.3	314	3.9	3.2
\$1,000,000 and over	1,127	3.2	6,374	78.9	64.4
TOTAL	35,496	100.0	8,079	100.0	81.7

## Personal and Non-Personal C/Ds: Breakdown (4)

	Number of Accounts		Amount	
	Personal	Non-Personal	Personal	Non-Personal
	%	%	%	%
C/Ds less than \$100,000	88	12	83	17
C/Ds \$100,000 to \$499,999	55	45	46	54
C/Ds \$500,000 to \$999,999	28	72	24	76
C/Ds \$1,000,000 and over	10	90	4	96
TOTAL	83	17	16	84

## Notes to Appendix "A"

1. Based on returns from the nine largest chartered banks.

2. As at April 30, 1980, Table 6 of the Bank of Canada showed the total foreign currency deposits of residents booked in Canada as Can. \$11,762 Million. This has been converted into U.S. dollars at the close spot rate for that date to yield a figure of U.S. \$9,892.

3. Excludes non-personal savings accounts and call accounts.

4. Figures in this table are estimated based on the returns of two banks which together represent 51% of the reported foreign currency accounts and 39% of reported foreign currency deposit liabilities.

Prepared by John Angus,  
Research Division,  
Canadian Bankers' Association.

## APPENDIX "B"

## THE BANK ACT

COMPARISON OF RESERVE UNDER PRESENT  
BANK ACT WITH RESERVES UNDER  
BILLS C-15 AND C-6

(Millions)

	Dec. 31 1977	October 1980
<b>I. Present Bank Act</b>		
Can \$ demand deposits	\$ 17,573	\$ 19,100
Can \$ notice deposits	67,507	108,000
	<u>\$ 85,080</u>	<u>\$127,100</u>
<b>II. Under Bill C-15</b>		
Total deposits above:	<u>85,080</u>	<u>127,100</u>
Deduct exemptions:		
204(8) (a) R.R.S.P. & RHOSP deposits	(1,519)	(3,500)
(b) Inter-bank deposits	(39)	(50)
(c) CPA near-banks' deposits	(100)	(150)
(d) Term deposits over 1 year	(700)	(1,000)
	<u>82,722</u>	<u>122,400</u>

Add:

204(1)(g) Foreign currency  
deposits used  
domestically

4,359 8,600

Total Reservable Under Bill C-15 \$ 87,081 \$131,000

## III. Under Bill C-6 (as amended)

Total deposits as above: 85,080 127,100

Deduct exemptions:

(a) R.R.S.P. & RHOSP deposits (1,519) (3,500)

(b) Inter-bank deposits (39) (50)

(c) CPA near-banks' deposits (100) (150)

(d) Term deposits (no exemption)  
Nil Nil

(1,658) (3,700)

83,422 123,400

Add:

Foreign currency deposits of Can.  
residents booked in Canada

7,500 11,600

Total Reservable Under Bill C-6 \$ 90,922 \$135,000

## Reserve Requirement

I. Present Bank Act	\$ 4,809	\$ 6,614
II. Bill C-15	3,783	5,200
III. Bill C-6 (amended)	3,883	5,320

## Notes to Appendix "B"

(1) Source: Bank of Canada Review, Weekly Statistical Review, Canadian Bankers' Association, and Report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade & Commerce, March 7, 1979.

(2) Reserve requirement calculations under Bills C-15 and C-6 are based on giving effect to rates after phasing-in of 10% on Canadian currency demand deposits and (b) 3% on the excess of Canadian currency notice deposits over \$500 million per bank, with 2% on the first \$500 million per bank.

(3) Exemption calculations are based on estimates provided by Canadian Bankers' Association.



## RAPPORT DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Rapport sur la teneur du bill C-6 intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les Banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.» (Version réimprimée et modifiée, octobre 1980)

### *La loi remaniant la législation bancaire*

### TABLE DES MATIÈRES

	Article du bill	N° de page du rapport
1. Introduction générale		
2. Résumé de la législation		
3. Contenu du rapport		
4. Détention d'actions bancaires par les gouvernements provinciaux	114(2)	
5. Exemption du bétail de la garantie de l'article 88	178(6)	
6. Remboursement de prêts avant échéance	174(5) 202(8)f)	
7. Crédit-bail financier de véhicules à moteur	193(1)c)(ii)	
8. Réserves à l'égard des dépôts en monnaie étrangère	208(1)g)	
9. Recommandations		
10. Conclusion		

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été déféré la teneur du Bill C-6, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives» (*Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*) a, conformément à l'ordre de renvoi du 29 avril 1980, étudié la teneur dudit bill, et pour les raisons mentionnées ci-après, présente le rapport suivant:

### 1. INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le 17 juillet 1980, le Comité déposait son rapport provisoire sur le projet de loi C-6 «*Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*». Ce rapport s'appuyait sur les résultats d'une étude approfondie du bill qui avait duré deux mois et demi. En cours d'étude, plus précisément le 20 juin 1980, comme il est rapporté à la page 15:8 du rapport provisoire, le ministre a remis au président du Comité des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes le texte de dix propositions d'amendements au Bill C-6. Les mois suivants, le gouvernement a proposé d'autres amendements qui n'ont pas été soumis au Comité. Il appert cependant qu'un certain nombre d'entre eux ont été incorporés dans la réimpression du projet de loi publié le 6 octobre 1980.

La révision décennale de la législation bancaire a permis au Comité d'en faire une étude très approfondie. On aurait pu s'attendre à ce que le gouvernement profite de cette occasion pour évaluer les vues d'un Comité auquel on a, pendant quatre ans, confié la tâche de susciter et d'examiner les opinions fort divergentes d'un secteur important de la société intéressé par la législation bancaire. Quoi qu'il en soit, il convient de donner quelques détails sur les activités du Comité.

Tout d'abord, en réponse au Livre blanc et aux éditions successives du bill, le Comité a rédigé et présenté les quatre rapports suivants:

- a) Le 28 juin 1977, en réponse au Livre blanc sur la législation bancaire canadienne, le Comité a déposé un rapport dans lequel il formulait 37 recommandations ou groupes de recommandations;
- b) Le 7 mars 1979, en réponse au Bill C-15 (Bill C-57 de la session antérieure), le Comité a déposé un rapport contenant 51 recommandations;
- c) Le 5 décembre 1979, en réponse au Bill C-14, le Comité a déposé un rapport comprenant 13 recommandations, et
- d) Le 17 juillet 1980, en réponse au Bill C-6, le Comité déposait un rapport dans lequel il formulait cinq recommandations principales.

Pendant toute la période des audiences préparatoires à la rédaction et à la publication de ces rapports, la composition du Comité est restée essentiellement la même, ce qui confère à son étude détaillée de la législation une grande uniformité.

Pour son étude du Bill C-6, le Comité a bénéficié des services de M. John F. Lewis, c.a., conseiller financier, associé à la retraite de Thorne, Riddel, comptables agréés, qui a été le conseiller du Comité, et de M. David W. Scott, c.r., de la firme Scott & Aylen, qui lui a servi de conseiller juridique. Ces mêmes conseillers ont aidé le Comité dans son étude du Livre

blanc et des Bills C-57, C-15, C-14 et C-6, et dans la préparation des rapports s'y référant.

Bien qu'il ne faille pas donner trop d'importance au nombre de recommandations que le gouvernement a acceptées ou rejetées, ce nombre peut nous aider à mieux saisir dans quelle mesure le Comité a réussi à approfondir sa connaissance de la législation bancaire, grâce notamment au grand nombre de témoins éclairés qui ont comparu devant lui. Ainsi, le Bill C-15 a fait état de 24 des amendements proposés par le Comité après qu'il eut étudié le Livre blanc et déposé son rapport. Dans le cas du Bill C-14, environ 35 des recommandations du Comité ont été acceptées. Cette contribution du Comité, à la substance même de la législation bancaire et à son évolution d'un bill à l'autre, est directement liée à la qualité des témoignages qu'il a entendus au cours des quatre années consacrées à l'étude de ce sujet. Aux recommandations mentionnées ici, il faut ajouter l'étude par le Comité et ses conseillers d'un grand nombre d'amendements techniques et de projets de règlements qui ont été publiés à l'occasion. Au cours de toute cette période, le Comité a entendu, pendant 78 jours d'audience, plus de 50 personnes ou groupes venus témoigner, et notamment:

The Federation of Automobile Dealer Associations of Canada  
 L'Association des compagnies financières canadiennes  
 L'Association canadienne des éleveurs de bétail  
 L'Association canadienne de l'habitation et du développement urbain  
 Le Conseil canadien des Églises  
 L'Association canadienne des locateurs de véhicules  
 L'Association des compagnies de fiducie du Canada  
 L'Association des banquiers canadiens  
 La Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal  
 L'Institut canadien des comptables agréés  
 Le Bureau de l'Inspecteur général des banques  
 La Fédération canadienne de l'agriculture  
 Citicorp Canada Limited  
 La Compagnie Montréal Trust  
 La Compagnie Trust Royal du Canada  
 Victoria and Grey Trust  
 Northland Bank  
 Bank America Corporation  
 Barclays Corporation  
 Barclays Canada Limited  
 La Fédération bancaire de la Communauté économique européenne  
 Hong Kong Bank Group  
 La Banque Royale du Canada  
 J.P. Morgan of Canada Limited  
 La Société canadienne du crédit coopératif limitée  
 La Fédération du Québec des caisses populaires Desjardins  
 Canadian Association of Data Processing Service Organizations  
 Investment Dealers Association  
 Les Bourses de Montréal, de Toronto, de l'Alberta et de Vancouver  
 Le Gouverneur de la Banque du Canada  
 La Compagnie générale électrique du Canada Limitée  
 The Hamilton Group Limited

L'Association des consommateurs du Canada

L'Association nationale des caisses d'économie canadiennes

La Banque Toronto-Dominion

Midland Financial Services Limited

L'Association des banquiers britanniques

Grindlays Bank Limited

La Banque continentale limitée

La Banque de Nouvelle-Écosse

Ce n'est là qu'une liste partielle des organismes dont les représentants ont témoigné devant le Comité. N'y figure pas le nom des nombreux autres organismes qui ont présenté des mémoires sans venir comparaître. L'examen de cet ensemble de témoignages a donné aux membres du Comité l'occasion unique de se faire une idée de la multitude des intérêts divergents dans la gestion du système bancaire, et d'arriver ainsi à faire des recommandations qui, fondées sur l'expérience passée, ont semble-t-il été considérées par le gouvernement comme étant dans l'intérêt public. Compte tenu de ce qui précède, il est pour le moins inattendu que le gouvernement décide d'apporter des amendements substantiels, les plus importants allant à l'encontre des orientations fondamentales du Livre blanc, et les considère comme intouchables avant qu'ils n'aient été étudiés par le Comité. Malgré les limites que lui impose l'attitude du gouvernement, le Comité a néanmoins l'intention d'examiner quelques-unes des modifications les plus récentes dans les pages qui suivent.

## 2. RÉSUMÉ DE LA LÉGISLATION

Comme la révision décennale de la *Loi sur les banques* s'étend sur une période d'environ quatre ans et comporte la publication d'un Livre blanc et le dépôt de projets de loi au cours de quatre sessions du Parlement, il serait peut-être utile de résumer à l'intention du lecteur le contenu de la législation formulée dans le Bill C-6.

Ce bill ne comporte pas seulement des modifications à la *Loi sur les banques* et la création de l'Association canadienne des paiements, mais il apporte aussi des modifications importantes à d'autres lois corrélatives. Voici comment se présente le projet de loi C-6:

PARTIE I *Loi sur les banques* (pp. 1 à 348).

PARTIE II *Loi sur les banques d'épargne de Québec* (pp. 349 à 419).

PARTIE III *Loi sur les banques du Canada* (pp. 420 à 426).

PARTIE IV *Loi portant création de l'Association canadienne des paiements* (pp. 427 à 444).

PARTIE V Modifications corrélatives à d'autres lois (pp. 445 à 463).

Il convient de noter que la Partie I du Bill C-6, qui constitue la nouvelle *Loi sur les banques*, compte environ 400 dispositions s'inspirant de dispositions équivalentes de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*.

Les principales modifications envisagées dans le cadre de la révision décennale du système bancaire se résument comme suit:

1. Modifications et réduction des réserves primaires en liquidités exigées des banques canadiennes;

2. Accès de nouvelles banques au système bancaire canadien, par loi spéciale du Parlement ou par lettres patentes;



3. Établissement au Canada, contrôle et conditions de fonctionnement de filiales de banques étrangères constituées en vertu de la nouvelle *Loi sur les banques*;

4. Nouvelle délimitation des pouvoirs commerciaux des banques;

5. Modifications de la structure juridique des banques;

6. Dispositions forçant ou autorisant les banques à exercer, par l'intermédiaire de filiales, certaines activités et notamment le crédit-bail, l'affacturage, les investissements spéculatifs et le prêt hypothécaire;

7. Constitution, en vertu d'une loi spéciale du Parlement, de l'Association canadienne des paiements, composée de banques et de quasi-banques utilisant le système national de paiement, électronique, à des fins de compensation et de règlement;

8. Modifications à la *Loi sur les banques d'épargne de Québec*, à la *Loi sur la Banque du Canada*, et à d'autres lois corrélatives.

Depuis la publication du Livre blanc en 1976, le Comité a fait de nombreuses recommandations pour améliorer le projet de loi. Un grand nombre d'entre elles ont été acceptées par le gouvernement, comme en témoignent les modifications apportées aux différents Bills C-15, C-14, C-6 et C-6 modifié.

Voici quelques-unes des importantes modifications apportées à la *Loi sur les banques* qui ont ainsi été retenues:

#### *La Loi sur les banques*

1. Réduction des réserves primaires de 12% à 10% pour les dépôts à vue et de 4% à 3% pour les dépôts à court terme.

2. Diminution du délai accordé pour la réduction des réserves.

3. Création d'un mécanisme d'examen public pour la constitution des nouvelles banques.

4. Exclusion du bétail des garanties visées à «l'article 88» et établissement d'un barème raisonnable applicable aux montants de réclamation des éleveurs ou producteurs de produits agricoles qui ont priorité en vertu de l'article 88 (nouvel article 176).

5. Opérations d'affacturage et de crédit-bail des banques par l'intermédiaire de leurs filiales.

6. Octroi de permis aux filiales de banques étrangères et garantie de certains actifs qui leur appartiennent au moment de la constitution en banque.

7. Adoucissement des restrictions relatives à l'éligibilité des dirigeants d'une banque aux postes d'administrateur de la banque ou d'autres sociétés.

8. Modification des limites imposées au traitement des données et au stockage des renseignements à l'extérieur du Canada.

9. Inclusion dans la *Loi sur les banques* de dispositions régissant le coût des emprunts.

#### *Loi sur l'Association canadienne des paiements*

Le Comité a fait de nombreuses recommandations relatives aux suggestions du Livre blanc sur l'Association canadienne des paiements. Celui-ci avait en particulier proposé que les quasi-banques, les compagnies de fiducie et les caisses de crédit qui participeraient aux opérations de compensation de l'Association soient tenues de garder à la Banque du Canada des

réserves ne portant pas intérêt, tout comme les banques à charte. Le Comité s'est opposé à la création de réserves autres que celles nécessaires aux fins de la compensation. Les projets de loi C-15, C-14 et C-6 n'exigent pas des quasi-banques participant à la compensation qu'elles constituent de telles réserves qui ne portent pas intérêt.

Plusieurs des autres recommandations du Comité ont été incorporées dans le projet de loi.

#### *Loi sur les banques d'épargne de Québec*

Le Livre blanc avait proposé que tous les membres participant aux opérations de compensation de l'Association canadienne des paiements soient tenus de garder à la Banque du Canada des réserves ne portant pas intérêt. Cette disposition aurait modifié la nature des réserves qui sont actuellement requises de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal et celle-ci aurait subi une perte de revenu. Le Comité a recommandé qu'on ne modifie ni la nature ni le taux des réserves exigées de cette banque qui représentent actuellement 5% des dépôts en réserves primaires et 15% des dépôts en réserves secondaires. Cette proposition a été acceptée dans la loi et le montant des réserves exigées est resté le même. En règle générale, et conformément aux recommandations du Comité, les activités de prêt et autres pouvoirs de la banque ont été élargis, les dispositions de la loi ont été alignées sur celles de la loi sur les corporations commerciales canadiennes et cette banque peut dorénavant ouvrir des succursales n'importe où au Canada et non plus seulement au Québec.

#### *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*

Le Comité a étudié les nombreuses modifications de la *Loi sur les banques* visant à rendre cette loi conforme aux dispositions de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*. Il a fait plusieurs recommandations tendant à améliorer ces modifications et constate que plusieurs d'entre elles ont été incorporées dans le projet de loi.

Ces modifications ont pour objet d'améliorer les renseignements financiers transmis aux actionnaires et au public, de prévoir des dispositions relatives aux états financiers consolidés et de rendre plus précises les dispositions relatives à la nomination et aux responsabilités des vérificateurs.

#### *Les règlements*

Parallèlement à la publication du Bill C-15, le ministre a déposé plusieurs projets de règlements. Le Comité les a étudiés et a recommandé un certain nombre de modifications. Aucune reformulation de ces règlements n'a été publiée et plusieurs règlements nécessaires n'ont pas encore parus.

Le Comité espère que la version définitive des règlements lui sera soumise par le ministre avant d'être publiée dans la *Gazette du Canada*. Aux termes de l'article 315 du projet de *Loi sur les banques*, le gouverneur en conseil et le ministre sont habilités à établir des règlements et à les publier dans la *Gazette du Canada*, au moins soixante jours avant la date de leur entrée en vigueur. Cet article accordé également à toute personne intéressée la possibilité de présenter des observations à leur sujet.

Le Comité estime que les règlements touchent un grand nombre de questions fondamentales. Il devrait donc pouvoir les évaluer et faire rapport à leur sujet avant qu'ils ne soient publiés.



### 3. CONTENU DU RAPPORT

Comme nous l'avons indiqué dans le paragraphe précédent, le Comité a, dans ses rapports antérieurs, étudié un très grand nombre des dispositions du bill dont beaucoup ont été modifiées pour tenir compte des témoignages recueillis. Bien que d'autres dispositions n'aient pas été modifiées, le Comité n'a jamais hésité à apporter un amendement lorsqu'il s'imposait. Il convient de donner deux situations, à titre d'exemples, d'un manque inexpliqué de réaction à une situation où le changement est tout indiqué.

- a) La détention d'actions bancaires par les gouvernements provinciaux.
- b) L'exemption du bétail de la garantie de «l'article 88».

Le présent rapport passe en revue les recommandations antérieures du Comité sur les questions susmentionnées, mais pour ne pas retarder l'adoption de la nouvelle *Loi sur les banques*, ne fait aucune recommandation à leur sujet pour le moment.

Ce rapport résume également l'opinion du Comité relativement à deux modifications proposées par le ministre. Là encore ne voulant pas retarder l'adoption de la législation bancaire, le Comité ne fait aucune recommandation précise visant à modifier les deux questions suivantes:

- c) Suppression des frais ou de l'amende frappant l'auteur d'un remboursement de prêt avant l'échéance.

Sans faire de recommandation précise visant à modifier à l'heure actuelle les dispositions du Bill C-6 relatives à la limitation ou à la suppression d'une amende en cas de remboursement d'un prêt avant échéance, le présent rapport, formule quelques observations à ce sujet.

- d) Le crédit-bail financier de véhicules à moteurs.

Étant donné que le Comité appuie la modification présentée à la Chambre des communes par le ministre d'État (Finances), l'honorable Pierre Bussières, le 7 novembre 1980, modification qui était fondée sur l'étude que le Comité avait faite des problèmes que soulevait la modification antérieure incorporée au Bill C-6 modifié et rapporté le 6 octobre 1980 par le Comité permanent des finances, du commerce, et des questions économiques, le Comité n'a aucune autre recommandation à faire à ce sujet.

- e) Réserves sur les dépôts en devises étrangères.

La seule recommandation du Comité dans le présent rapport est de supprimer la proposition en vertu de laquelle une banque serait tenue de garder des réserves sur ses dépôts en devises étrangères appartenant à des résidents canadiens, à des succursales de la banque au Canada ou à des bureaux au Canada de filiales de la banque (alinéa 208(1)g) et paragraphe 208(7) du Bill C-6).

Le Comité estime, comme il le souligne dans son rapport, que la constitution de telles réserves n'est pas dans l'intérêt du public canadien.

Voici ce que le Comité recommande à ce sujet:  
RECOMMANDATION:

LE COMITÉ RECOMMANDE QU'UNE BANQUE NE SOIT PAS TENUE DE GARDER DE RÉSERVES PRIMAIRES OU SECONDAIRES SUR LA PARTIE DE SON PASSIF-DÉPÔTS CONSTITUÉ DE DEVISES ÉTRANGÈRES APPARTENANT À DES RÉSIDENTS CANADIENS, À DES SUCCURSALES DE LA BANQUE AU

CANADA OU À DES BUREAUX AU CANADA DE FILIALES DE LA BANQUE, COMME LE PROPOSE L'ALINÉA 208(1)g) DU PROJET DE LOI C-6, QUE LE PROJET DE LOI C-6 SOIT MODIFIÉ DE LA FAÇON SUIVANTE:

#### ARTICLE 2:

REEMPLACER LES LIGNES 37 À 42 INCLUSIVE-MENT, PAGE 228, PAR CE QUI SUIT:

«DOLLARS».

REEMPLACER LES LIGNES 37 À 42, PAGE 230, PAR CE QUI SUIT:

«SON PASSIF-DÉPÔTS SOUS FORME DE DÉPÔTS EN MONNAIE CANADIENNE.»

### 4. DÉTENTION D' ACTIONS BANCAIRES PAR LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

L'actuel projet de loi et ceux qui l'ont précédé proposaient que l'interdiction, prévue par la loi actuelle et concernant la détention par des gouvernements d'actions de banques à charte, soit supprimée, et que les gouvernements provinciaux soient autorisés à posséder des actions de banques à charte donnant droit de vote jusqu'à concurrence de 25% du capital-actions d'une nouvelle banque, pourvu que ce pourcentage soit ramené à 10% dans un délai de dix ans. Le Comité a rejeté ce projet d'amendement à l'étape du Livre blanc et, à la page 30:103 de son rapport sur le Bill C-15, déposé le 7 mars 1979, il faisait les observations suivantes:

«Dans son rapport sur le Livre blanc, le Comité s'oppose à cette proposition. Sur la foi des observations qui lui ont été faites lors de son étude du Livre blanc, il conclut qu'il n'est ni nécessaire ni judicieux pour les gouvernements provinciaux d'acquiescer des actions leur donnant droit de vote en retour d'une aide financière, car ils risquent d'influer ou d'affaiblir la politique de crédit des banques.»

La question de déterminer si les gouvernements provinciaux devraient détenir des actions de banques à charte est fort importante. Aucune explication n'a été fournie à l'appui de cet amendement, et par conséquent, le Comité n'a aucune raison de revenir sur la position qu'il a adoptée et qu'il a décrite longuement dans ses divers rapports sur cette proposition.

### 5. EXEMPTION DU BÉTAIL DE LA GARANTIE DE L'ARTICLE 88:

A ce propos, le Comité, à la page 15:17 de son rapport du 16 juillet 1980 portant sur le Bill C-6, faisait les observations suivantes:

«Les propositions de modifications faites par l'Association des éleveurs de bétail visent à élargir à tous les produits agricoles la préférence accordée par l'article 178. Évidemment, le bétail se trouverait ainsi englobé, mais pour protéger les éleveurs de bétail, il n'est pas nécessaire de viser tous les produits agricoles. Votre Comité n'a entendu aucun témoignage sur la nécessité d'une protection aussi vaste; protéger tous les produits agricoles est donc déraisonnable et inutile.»

Malgré cette recommandation, le projet de loi n'a pas été modifié. Il faudrait que le mot «bétail» remplace l'expression

«produits agricoles». La substitution n'a pas été faite et aucune explication n'a été fournie pour justifier cette omission.

Toutefois, le Comité ne tient pas à faire d'autres recommandations en ce sens, parce qu'il veut éviter tout retard dans l'adoption de la *Loi sur les banques et de la Loi remaniant la législation bancaire*.

## 6. REMBOURSEMENT DE PRÊTS AVANT ÉCHÉANCE

Le Bill C-6 est le premier texte de loi à limiter le droit qu'ont les banques de recouvrer des coûts d'emprunt pour des prêts personnels d'un montant inférieur à \$50,000 et remboursés avant échéance. Cette disposition découle d'un amendement à l'article 174 du projet de loi qui prévoit ce qui suit:

«(5) Nulle banque ne peut au Canada accorder à une personne physique un prêt comportant l'interdiction de rembourser avant échéance soit le montant du prêt soit un acompte; toutefois, le présent paragraphe ne s'applique pas aux prêts suivants:

- a) ceux qui sont garantis par une hypothèque immobilière;
- b) ceux dont le montant en principal dépasse cinquante mille dollars ou toute somme supérieure fixée par règlement.»

L'interdiction correspondante portant sur le recouvrement des coûts se retrouve à l'alinéa 202(8)/f du projet de loi. Cet alinéa prévoit que le ministre peut édicter des règlements:

«interdisant les frais ou pénalités visées au présent article ou prévoyant, s'ils sont imposés, qu'ils ne devront pas dépasser le montant prescrit.»

Des témoins qui ont comparu devant le Comité ont critiqué sévèrement ces dispositions. Il n'est pas question de s'opposer à l'interdiction de dispositions enjoignant le remboursement avant échéance de prêts personnels. Ce que l'on critique c'est plutôt la disposition connexe de l'article 202 qui laisse au ministre le soin de décider si les coûts d'emprunt peuvent être recouverts lorsque des prêts sont remboursés avant échéance. Cette disposition fait l'objet de deux critiques. En premier lieu, cette façon de procéder constitue une autre manifestation de la politique déplorable que le gouvernement a récemment adoptée et par laquelle il relègue au niveau de la réglementation des dispositions fondamentales qui devraient être incluses dans la loi elle-même. Dans le cas qui nous intéresse, le ministre peut édicter des règlements interdisant complètement le recouvrement de frais administratifs pour des prêts remboursés avant échéance ou fixant le montant qui peut être perçu. Le Comité a été appris que le ministre avait l'intention de promulguer des règlements qui interdiraient complètement l'imposition de frais pour des prêts personnels remboursés avant échéance. Cette interdiction totale constitue un principe important qui, jusqu'ou le juge souhaitable, devrait être inclus dans la loi elle-même. Or, il semblerait que l'on tienne à ce que ces questions fassent l'objet de règlements pour permettre au ministre d'apporter des modifications majeures sans que le Parlement n'ait à intervenir.

La seconde critique tient au fait qu'il n'existe aucune justification logique pour interdire à un établissement consentant des prêts d'imposer des frais et des coûts d'emprunt raisonnables lorsque les prêts sont remboursés avant échéance. On peut ne pas être d'accord avec la méthode de calcul des frais ou avec le montant de ces frais, mais le droit d'imposer des frais ratta-

chés à des prêts remboursables avant échéance est certainement incontestable. Le gouvernement ne fait aucun effort pour justifier cette attitude qui va pourtant à l'encontre des pratiques commerciales établies et équitables. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le gouvernement fédéral lui-même impose des frais ou des pénalités à ceux qui encaissent des obligations d'épargne du Canada avant qu'elles ne viennent à échéance. Au cours de sa comparution devant le Comité, M. Gordon Bell, président et directeur des opérations de la Banque de la Nouvelle-Écosse, a fait remarquer ce qui suit:

«Nous devrions également souligner le fait que le gouvernement du Canada reconnaît l'existence du paiement initial des frais d'administration lorsqu'il élabore son programme d'obligations d'épargne. Pour ce qui concerne la plus récente émission, aucun intérêt ne sera versé pour les obligations rachetées avant le 31 décembre 1980, ce qui constitue, de fait, une pénalité... En outre... l'intérêt ne sera versé que pour chaque mois complet pendant lequel une obligation sera détenue par un client. Nous estimons qu'il s'agit là de règles raisonnables et que le gouvernement du Canada est tout à fait justifié de rentrer dans ses frais avant qu'un détenteur d'obligation ne récupère son investissement. Toutefois, nous ne voyons vraiment pas pourquoi les mêmes principes ne devraient pas s'appliquer à l'égard des prêts à la consommation consentis par les banques.»

De quel droit le gouvernement interdit-il aux banques d'utiliser des méthodes qu'il applique lui-même?

Il ne fait aucun doute que les frais relatifs, au remboursement de prêts avant échéance, et représentant le coût d'emprunt, seront recouverts par les banques. Étant assujetties à une interdiction semblable à celle qu'impose l'alinéa 202(8)/f les banques n'auront d'autre choix que d'imposer ces coûts à l'ensemble de leurs clients sous une autre forme. En décrivant les diverses répercussions que cette interdiction aurait sur les activités des banques, M. Bell, dans son témoignage, a déclaré ce qui suit:

«La deuxième solution consisterait à élargir la structure des taux d'intérêt sur les prêts à la consommation. Nous conviendrions aussi, je crois, qu'il s'agit là d'une mesure négative. Mis à part les frais payés initialement dont nous avons parlé plus tôt la suppression des frais de pénalité entraînerait, en période de fluctuation importante des taux d'intérêt, une hausse des coûts d'investissement qui ne serait pas aussi forte si les frais de contrats avec remboursement anticipé. Ces deux genres de coûts se traduiraient par l'imposition de taux plus élevés en général. Ces taux s'appliqueraient à tous les consommateurs même à ceux qui ne se prévalent pas de leur option de payer par anticipation ou, autrement dit, à ceux qui ne résilient pas leurs contrats.»

Puisque les coûts ne découlent que de la volonté d'un seul client qui décide de rembourser un prêt avant échéance, il semblerait déraisonnable d'imposer des frais à d'autres clients. Pourquoi devraient-ils subir un préjudice du fait qu'un client a remboursé un prêt avant échéance?

Pour éviter tout retard dans l'adoption de cette législation le Comité ne propose pas d'amendements pour l'instant précis à ces dispositions du projet de loi. Il espère cependant que l'on tiendra compte de ses commentaires pour la rédaction des règlements.



## 7. CRÉDIT-BAIL FINANCIER DE VÉHICULES À MOTEUR

Dans son rapport provisoire daté du 17 juillet 1980 et portant sur le Bill C-6, le Comité a procédé à une analyse exhaustive des dispositions du projet de loi portant sur le crédit-bail financier; il a retracé l'évolution des projets de loi qui s'y rapportent et a décrit les positions respectives du secteur bancaire et des vendeurs d'automobiles dans ce domaine controversé qu'est la location à bail de véhicules à moteur.

L'objectif initial tel qu'il figurait au Bill C-6 (conforme à la philosophie du Livre blanc que l'on retrace à travers les différents projets de loi), était formulé à l'alinéa 173(1)j) et au paragraphe 193(1). L'alinéa 173(1)j) stipulait qu'une banque pouvait effectuer du crédit-bail financier uniquement par l'intermédiaire de ses filiales et le paragraphe 193(1) prévoyait, entre autres choses, qu'une banque consentant du crédit-bail serait limitée dans ses activités par l'interdiction de diriger ses clients, présents ou éventuels, vers des courtiers donnés.

Comme il est précisé dans le rapport provisoire du Comité, le Bill C-6 s'est heurté à une vive opposition de la part de la Federation of Automobile Dealers Association (FADA) et de l'Association canadienne des locataires de véhicules (ACLV). Au début, ces organismes soutenaient qu'il fallait interdire complètement au secteur bancaire d'effectuer du crédit-bail financier pour des véhicules à moteur. Pour ces groupes, l'expression «véhicules à moteur» désignait les automobiles et camions qui seraient normalement vendus par des vendeurs d'automobiles ordinaires. Les banques ont admis, avec certaines réserves, qu'elles n'avaient pas besoin d'effectuer du crédit-bail financier à l'unité mais soutenaient qu'elles devraient être autorisées à consentir du crédit-bail financier pour des flottes de voitures particulières et qu'on ne devrait pas les empêcher de louer à bail des véhicules à moteur autres que des voitures particulières par exemple des camions, etc.

Au cours des audiences du Comité qui ont suivi la présentation du Bill C-6 et pendant les négociations en privé qu'ont organisées le secteur bancaire et le secteur des vendeurs d'automobiles, des efforts ont été tentés pour cerner le domaine dans lequel les banques devraient être autorisées à consentir du crédit-bail et le critère du poids brut du véhicule a été établi. Les vendeurs se sont opposés à ce que les banques puissent louer à bail des véhicules dont le poids brut serait inférieur à 46,000 livres. Sans parler de la location à bail de flottes ni du financement des activités de location à bail de voitures particulières par de petits vendeurs, les banques ont jugé que la ligne de démarcation raisonnable pour le poids brut des véhicules devait être visée à 16,000 livres. Dans son rapport provisoire sur le Bill C-6, le Comité a recommandé ce qui suit:

«... que soit rejeté le libellé proposé du paragraphe 193(1) et que soit adoptée une modification visant à empêcher une banque de créer une filiale crédit-bail qui louerait à l'unité tout véhicule motorisé sauf les véhicules motorisés ayant un poids brut, et dans le cas des trains routiers, un poids brut combiné, du plus de véhicules motorisés 16,000 livres et en outre, à empêcher une telle filiale de louer des parcs de véhicules sauf lorsque la valeur d'un seul bail de location de ces véhicules s'élève à plus de \$250,000 ou que le nombre de véhicules loués est d'au moins vingt-cinq.»

Dans un amendement au Bill C-6, qui a été présenté à peu près en même temps que le rapport provisoire du Comité, le gouvernement a modifié le libellé du paragraphe 193(1) pour interdire à une banque de conclure des contrats de location portant sur des véhicules à moteur susceptibles d'être immatriculés pour circuler sur la voie publique et dont le poids brut est inférieur à vingt et une tonnes métriques (c'est-à-dire 46,000 livres). Comme le démontrent clairement des statistiques fournies au Comité, plus de 95% de tous les camions loués par les membres de la FADA et de l'ACLV pèsent moins de 16,000 livres. Il ressort clairement des témoignages des vendeurs que les pressions qu'ils ont exercées sur les gouvernements visaient en fait à empêcher les banques de consentir du crédit-bail financier de véhicules à moteur, qu'il y ait ou non conflit ou concurrence avec les banques à propos des catégories de véhicules décrites. L'argument avancé par les vendeurs est contradictoire en ce sens que même s'ils ne visent à protéger que les activités dont ils se chargeraient normalement la seule façon d'assurer cette protection est d'établir une limite de poids de 46,000 livres.

Les témoignages recueillis par le Comité démontrent clairement que si la limite de poids des véhicules était fixée à 46,000 livres, un grand nombre de contrats de location de véhicules et de transactions commerciales échapperaient aux vendeurs. Il existe donc un marché pour la location à bail d'autocars commerciaux, d'ambulances, de véhicules servant à la lutte contre les incendies et d'autres véhicules destinés à un usage particulier qui ne sont pas vendus par des vendeurs de voitures ordinaires et qui, en même temps, pèsent moins de 46,000 livres. Il devenait donc évident qu'en adoptant la limite de 46,000 livres pour autoriser les banques à consentir du crédit-bail financier, le gouvernement leur aurait, en fait, interdit de louer à bail une grande variété de véhicules susceptibles d'être immatriculés pour circuler sur la voie publique et que les vendeurs d'automobiles ne peuvent normalement pas louer à bail. Nous jugeons cette situation inacceptable car cette loi est destinée à servir le public et non à le priver de services.

Comment peut-on corriger cette anomalie? Au cours de sa récente étude du projet de loi, le Comité en a décrit les lacunes au ministre. La question des véhicules à usage particulier a été longuement débattue. Finalement, le ministre a déposé, le vendredi 5 novembre 1980, certains amendements aux dispositions du projet de loi portant sur le crédit-bail financier. Les voici:

«Que le Bill C-6 soit modifié

- a) en supprimant les lignes 48 et 49, page 208, et
  - b) en retranchant la ligne 25, page 211 et en la remplaçant par ce qui suit:
- «ou d'une province,
- «véhicule à moteur». Véhicule motorisé conçu pour être utilisé principalement sur les chemins publics pour le transport de personnes ou de choses, à l'exclusion de:

- a) tout autobus, camion utilitaire ou toute voiture de pompiers ou ambulance;
- b) tout autre véhicule motorisé destiné à un usage particulier;

qui comporte d'importants éléments spéciaux de nature à le rendre propre à un usage spécifique et qui est carrossé ou



équipé par une personne autre que le constructeur du châssis nu d'origine.»

Ces amendements ont été adoptés par la Chambre des communes et ils figurent maintenant dans la version modifiée du projet de loi.

Ces modifications ont pour but de fournir une définition de «véhicule à moteur» qui excluerait les catégories de véhicules dont les vendeurs d'automobiles ne se chargent pas normalement. Le Comité approuve ce principe. Il s'est en outre penché sur les règlements dont il est fait mention au paragraphe 193(1), et plus précisément sur ceux qui portent sur le poids brut de trains routiers, et les a trouvés acceptables.

Ainsi, pour accéder aux demandes de la FADA et de l'ACLV et pour garantir en même temps que le public ne sera pas privé des services de location à bail de véhicules à usage particulier, le Comité se prononce en faveur de l'adoption de l'amendement proposé par le Ministre le 5 novembre 1980.

#### 8. RÉSERVES À L'ÉGARD DES DÉPÔTS EN MONNAIE ÉTRANGÈRE

Dans la foulée du Livre blanc de 1976 sur la législation bancaire, le Bill C-15, déposé en novembre 1978, proposait que les banques soient tenues de maintenir des réserves primaires et secondaires équivalent à d% de leurs dépôts en monnaie étrangère au Canada. Après avoir tenu des audiences sur le Bill C-15 et l'avoir étudié, le Comité a conclu que cette obligation de constituer des réserves de 3% affaiblirait la situation concurrentielle des banques canadiennes par rapport à celle des banques étrangères pour l'octroi de prêts, en monnaie étrangère, à des emprunteurs au Canada. Dans son rapport sur le Bill C-15, le Comité a recommandé que ce projet de loi soit modifié de façon à supprimer cet inconvénient.

La version modifiée du Bill C-14, déposée en octobre 1979, comportait de nouvelles dispositions prévoyant que la réserve de 3% s'applique soit non seulement aux dépôts en monnaie étrangère utilisés sur le marché intérieur, mais également aux passif-dépôts en monnaie étrangère de résidents canadiens à des succursales de la banque au Canada ou à des bureaux au Canada de filiales de la banque. Cet amendement, qui se retrouve également dans le Bill C-6, visait à favoriser la situation concurrentielle des banques canadiennes par rapport à celle des banques étrangères pour l'octroi de prêts, en monnaie étrangère, à des emprunteurs canadiens. Il semblerait que le nouvel amendement pose lui aussi certaines difficultés.

Au cours de sa comparution devant le Comité, le 20 novembre 1979, M. W. A. Kennett, inspecteur général des banques, a expliqué les raisons pour lesquelles le législateur imposait aux banques l'obligation de maintenir des réserves à l'égard des dépôts en monnaie étrangère effectués par des résidents canadiens (délibérations du Comité, fascicule n° 7, 20 novembre 1979, pages 7:38 et 7:39).

«Nous avons d'abord adopté un principe qui nous a causé beaucoup de problèmes, mais auquel nous tenons opiniâtement et suivant lequel notre système de réserve ne devrait pas encourager les Canadiens à garder leurs économies en monnaie étrangère.

En fait, selon le système de réserve actuel, toutes choses étant égales, le résident du Canada qui confie ses économies à une banque à charte sous forme de dépôts à pré-avis et de

dépôts à terme en dollars canadiens doit prévoir une réserve de 4%. S'il verse ces mêmes dollars auprès d'une banque canadienne, il doit prévoir une réserve de 4%. S'il verse ces mêmes dollars auprès d'une banque canadienne, mais en devises étrangères, il ne doit maintenir aucune réserve. Cela suppose que les banques peuvent offrir un meilleur taux d'intérêt pour les dépôts en devises étrangères que pour les dépôts en dollars canadiens, situation qui nous semble déplorable.

Dans une certaine mesure, nous avons vu, au cours des dernières années, quels résultats pareil phénomène pouvait engendrer. Quand le dollar canadien a subi certaines pressions, les Canadiens ont eu tendance à se procurer, sous forme de dépôts auprès des banques canadiennes, des devises étrangères dont le total se chiffre maintenant à quelque \$12 milliards. Il y a quelques années, ce chiffre était de l'ordre de \$5 ou \$6 milliards. On constate donc une popularité accrue de cette forme de dépôts.

Cela dit, nous nous sommes attaqués à ce problème dans la loi précédente, et, en ne comprenant pas très bien toutes les répercussions de la situation, avec l'accord de Sénat, nous avons placé nos banques dans une position non concurrentielle en consentant des prêts en monnaies étrangères à des entreprises canadiennes qui en faisaient la demande pour diverses raisons légitimes.

Nous avons cherché une autre solution qui ne nuirait pas, celle-là, à la compétitivité des banques canadiennes tout en essayant de respecter le principe que nous avons adopté. Il s'agit de la proposition que nous avons faite. Grâce à cette nouvelle réserve, si un expert financier n'est pas satisfait du taux offert au Canada, il peut toujours confier ses dépôts à n'importe quelle banque à l'étranger. Si nous avons éliminé cette échappatoire, en supposant que vous considériez aussi la chose, la situation suivante se serait produite: les banques canadiennes auraient perdu tous les dépôts, ce qui ne semble aucunement raisonnable.

Les établissements susceptibles de recevoir ces dépôts sont peu nombreux. Aux États-Unis, la réserve est maintenant établie à 8% au lieu de 4%. Il n'y a donc aucun intérêt à y placer des dépôts. Toutefois, on pourrait les placer dans d'autres pays qui n'exigent le maintien d'aucune réserve. Dans ce cas, vos fonds relèvent donc d'une autre compétence, ce qui pourrait ne pas plaire à certains Canadiens. Si l'expert financier sait que les fonds se trouvent dans un pays où la situation est relativement stable, en Angleterre, par exemple, il pourrait ne pas s'en inquiéter, je suppose; mais certains Canadiens hésiteraient peut-être à faire des dépôts à l'étranger.

Dans d'autres pays, des retenues fiscales peuvent également affecter les recettes. La situation peut ne pas être aussi avantageuse qu'elle ne le semblait. Mais, quoi qu'il en soit, il est possible de ne pas se conformer à cette disposition. Nous l'avons reconnu en faisant la proposition.

La justification de cette réserve de 3% à l'égard des dépôts en monnaie étrangère a également été fournie par Gerald K. Bouey, gouverneur de la Banque du Canada, lorsqu'il a comparu devant le Comité, le 24 janvier 1979 (délibérations du Comité, 24 janvier 1979, page 18:21).

Ce qui m'intéresse réellement dans cette question, ce sont les dépôts faits au Canada. Si comme c'est le cas actuelle-

ment, on impose des réserves liquides obligatoires sur les dépôts en dollars canadiens, de toute évidence, les banques devront en faire les frais et cela se répercute effectivement sur les taux d'intérêt qu'elles peuvent verser sur ces dépôts. Lorsqu'il n'y a aucune réserve liquide obligatoire ne portant pas intérêt sur les dépôts en devises étrangères, les banques sont alors en mesure d'offrir un taux plus élevé qu'elles ne pourraient le faire autrement.

Il me semble étrange que nous puissions désavantager les dépôts en dollars canadiens au Canada par rapport aux dépôts en devises étrangères. Tout compte fait, les Canadiens seraient en mesure de tirer davantage d'intérêt sur leurs dépôts en devises étrangères simplement parce qu'ils sont en devises étrangères. Surtout à un moment où je m'inquiétais de la situation du dollar canadien, cela m'a semblé quelque peu étrange. J'ai donc essayé d'aplanir la solution et de partir de la même base. La réserve de 3% sur les dépôts en devises étrangères devrait être la même que celle sur les dépôts en dollars canadiens.

Je crois que le problème a pu être soulevé à cause de la façon dont la disposition était formulée: «Les dépôts qui doivent être utilisés au Canada», ce qui bien sûr peut inclure des dépôts qui sont faits à l'extérieur du pays, lorsque les banques sont en concurrence avec les banques étrangères. Je ne tiens pas à ce que la situation se produise et c'est là-dessus que je suis d'accord pour qu'on examine cette question. Mais je crois qu'il doit y avoir une façon d'aplanir la situation au Canada pour les dépôts faits dans une monnaie ou dans l'autre.

Si vous demandez à votre banque à Ottawa d'ouvrir pour vous un compte en dollars américains, elle le fera. Elle n'aura pas besoin de maintenir en contrepartie des réserves liquides improductives d'intérêt, ce qu'elle ferait s'il s'agissait d'un compte-dépôt en dollars canadiens. C'est cette injustice que j'aimerais voir disparaître et je pense que c'est possible.

Je pense que les dispositions, comme elles sont présentement formulées, sont conçues en fonction de capitaux utilisés au Canada. Or, certain de ces capitaux peuvent très bien venir de l'extérieur du pays, et dans ce cas, nous ne voulons pas que nos banques soient, désavantagées par rapport aux banques étrangères.

Le Comité constate qu'un des aspects de la nouvelle formule sur les réserves en monnaie étrangère, qui n'a pas été mis, en relief, est qu'elle semble entraîner une hausse considérable du montant des réserves obligatoires. Il a été calculé qu'en vertu des dispositions du Bill C-15, le montant des dépôts en monnaie étrangère utilisés sur le marché intérieur, d'après les dépôts inscrits au 31 décembre 1977, atteignait environ \$4.4 milliards (rapport du Comité sur le Bill C-15, séance du 7 mars 1979, fascicule n° 30). Si la formule préconisée par le Bill C-6 était retenue, on estime, d'après les dépôts inscrits au 30 avril 1980, que le montant des dépôts en monnaie étrangère portant réserves, et confiés à des banques canadiennes par des résidents, atteindrait environ \$10.5 milliards. Au taux de 3%, le total des réserves obligatoires de toutes les banques augmenterait de plus de \$183 millions selon la nouvelle formule. Évidemment, cette hausse serait en partie attribuable à l'augmentation des dépôts en monnaie étrangère confiés par des résidents canadiens.

(Au 30 avril 1980)	Nombre de comptes	%	Valeur (millions de can. \$)	%
Comptes d'épargne personnels et comptes courants	155,800	81.4	\$ 883	8.4
Certificats personnels et non personnels pour dépôts inférieurs à \$100,000 chacun	30,345	15.9	783	7.3
	186,145	97.3	1,666	15.7
Supérieurs à \$100,000 chacun	5,151	2.7	8,583	84.3
	191,296	100.0%	10,490	100.0%

Le Comité a recueilli et analysé des témoignages et opinions qui indiquent que cette proposition de maintenir des réserves de 3% à l'égard des dépôts en monnaie étrangère effectués au pays par des résidents canadiens pourrait avoir des conséquences contraires aux intérêts d'entreprises et de citoyens canadiens, rendrait plus difficile le soutien du cours du dollar canadien par la Banque du Canada et risquerait de faire perdre au gouvernement des revenus tirés des impôts.

Le Comité est d'avis que l'obligation, pour les banques, de maintenir des réserves de 3% pourrait inciter de nombreux résidents canadiens effectuant des dépôts en monnaie étran-

gère à transférer ces fonds-là où les taux d'intérêt sont plus avantageux. Cette solution pourrait être retenue par les déposants les plus avisés qui disposent de capitaux appréciables et qui détiennent plus de 85% de ces dépôts.

Le tableau qui suit et qui s'inspire des renseignements fournis par l'Association des banquiers canadiens lors de sa comparution devant le Comité, le 16 octobre 1978, donne une ventilation de ces dépôts convertis en dollars canadiens (annexe A).

Ces chiffres indiquent que les 191,296 comptes distincts de moins de \$100,000 qui représentent 97.3% du nombre total des



comptes regroupent à peine 15.7% de la valeur totale des dépôts, alors que \$8.58 milliards, soit 84.3% du total des dépôts, sont déposés dans les comptes de plus de \$100,000; des sommes d'un million de dollars et plus sont déposées dans la plupart de ces comptes.

Ce dernier groupe est constitué de déposants particulièrement avisés, comme par exemple des administrateurs de portefeuilles de quasi-banques et de grandes sociétés commerciales qui ont la possibilité de transférer facilement leurs dépôts à l'extérieur du Canada, là où les taux d'intérêt sont plus élevés et où les garanties en matière de sécurité sont comparables. Le comité spécial des réserves en devises étrangères de l'Association des banquiers canadiens a estimé que, d'après les dépôts inscrits au 30 septembre 1979, une tranche de \$8 milliards de dépôts, en monnaie étrangère de résidents canadiens pouvait être transférée à l'étranger si les déposants les plus avisés jugeaient insuffisants les taux d'intérêt qu'ils recevaient par suite de la constitution de ces réserves proposées par le Bill C-6; l'Association des banquiers canadiens estime également que plus de la moitié de ces dépôts, soit \$4 milliards, pourrait être confiée à des banques étrangères.

En résumé, les effets de ces réserves seraient surtout ressentis par ceux qui n'auraient pas les moyens de se soustraire à leurs répercussions en transférant leurs dépôts à l'étranger.

A la suite de son étude, le Comité soumet, à propos des effets négatifs de l'imposition de ces réserves, les observations suivantes:

#### RÉPERCUSSIONS SUR LA BALANCE DES PAIEMENTS

Le groupe de résidents canadiens particulièrement avisés et disposant de dépôts considérables aurait tendance à confier à des banques étrangères et à leurs filiales leurs dépôts en devises étrangères, ce qui pourrait faire considérablement augmenter la dette extérieure du Canada. Cette tendance contrecarrerait les efforts du gouvernement canadien visant à réduire ou à maintenir le déficit du Canada dans sa balance internationale des paiements.

#### PERTE D'ACTIVITÉS BANCAIRES AU PROFIT DE BANQUES ÉTRANGÈRES

Le Comité estime qu'il est raisonnable de prédire que 50% des fonds transférés pourraient être confiés à des banques étrangères, ce qui réduirait d'autant la part du marché des dépôts en monnaie étrangère détenus par des résidents qu'occupent les banques canadiennes. Cette situation aurait pour double effet d'affaiblir, jusqu'à un certain point, l'économie canadienne et de faire chuter le montant des impôts que les banques versent aux gouvernements canadien et provinciaux.

#### DISCRIMINATION À L'ÉGARD DE CERTAINS GROUPES

L'imposition d'une réserve de 3% sur les dépôts en monnaie étrangère détenus par des résidents canadiens pourrait causer un double préjudice à certains groupes de Canadiens. En premier lieu, les résidents canadiens faisant des dépôts en devises étrangères se verraient offrir des taux d'intérêt inférieurs à ce que recevraient des non-résidents effectuant des dépôts semblables (non assujettis aux réserves), en second lieu, un préjudice pouvait être causé à la vaste majorité des 190,000 petits déposants dont les dépôts et certificats de

dépôts sont inférieurs à \$100,000 (\$9,000 chacun en moyenne) et qui représentent 97.3% des résidents canadiens détenant des dépôts en monnaie étrangère confiés à des banques canadiennes.

#### DÉSAVANTAGE AU PLAN DE LA CONCURRENCE

L'imposition de la réserve affaiblirait encore la situation concurrentielle des banques à charte vis-à-vis des compagnies de fiducie qui ne seraient pas forcées de maintenir des réserves à l'égard de leurs dépôts en monnaie étrangère et qui pourraient, par conséquent, offrir des taux d'intérêt plus avantageux aux résidents canadiens leur confiant des devises. Il ne faut pas oublier que la situation concurrentielle des banques serait déjà affaiblie par la suppression, dans la version modifiée du Bill C-6, de l'exemption pour les dépôts à terme en monnaie étrangère au Canada.

#### AUGMENTATION DES DÉPÔTS ET DES RÉSERVES

L'annexe II établit une comparaison entre, d'une part, les dépôts portant réserve et les réserves primaires calculées en vertu de la présente *Loi sur les banques* et d'autre part, les réserves que proposaient les Bill C-15 et C-6 (modifiée).

Les estimations concernant les dépôts portant réserve et les réserves primaires obligatoires peuvent se résumer comme suit:

	31 déc. 1977	29 oct. 1980
	(millions)	
Dépôts portant réserve		
I En vertu de l'actuelle Loi sur les banques	\$85,000	\$127,100
II En vertu du Bill C-15	87,000	131,000
III En vertu du Bill C-6 (modifié)	91,000	135,000
Réserves primaires minimales obligatoires		
I En vertu de l'actuelle Loi sur les banques	\$ 4,809	\$ 6,614
II En vertu du Bill C-15	3,783	5,200
III En vertu du Bill C-6 (modifié)	3,883	5,320

Suite à l'application de l'actuelle *Loi sur les banques* et en raison de la croissance économique et de l'augmentation des dépôts confiés aux établissements bancaires canadiens, le montant des dépôts portant réserve est passé de \$85 milliards le 31 décembre 1977 à \$127 milliards le 31 octobre 1980. De la même façon, le montant des réserves primaires obligatoires est passé de \$4.8 à \$6.6 milliards.

Si le Bill C-15 avait été adopté, le montant des réserves primaires minimales aurait atteint \$5.3 milliards le 29 octobre 1980, après application intégrale du programme de réduction graduelle des taux de réserve.

Toutefois, en raison des fluctuations des taux de réserves à l'égard des devises étrangères, \$3 milliards de dépôts supplémentaires sont maintenant assujettis à des réserves. Si l'on applique le taux de 3%, cela représente une augmentation de \$90 millions du montant des réserves obligatoires.



En outre, la suppression, prévue par l'amendement au Bill C-6, de l'exemption pour les dépôts à terme d'un an et plus contribue aussi à hausser les réserves minimales obligatoires.

On peut conclure de ce qui précède que les amendements au projet de loi ont fait grimper d'environ \$120 millions les réserves que doivent maintenir les banques, si l'on prend pour base de calcul le montant des dépôts le 29 octobre 1980.

On peut dès lors considérer que, contre toute attente, le montant des réserves a augmenté au-delà du niveau que laissait prévoir la réduction initiale des taux de réserves, de 12 à 10% pour les dépôts à vue et de 4 à 3% pour les dépôts à préavis.

En raison de l'accroissement annuel de la masse monétaire et du montant des dépôts confiés au système bancaire canadien, à la fin de la période de réduction graduelle de trois ans et demi, on constatera, d'après les calculs qui suivent, que le montant des réserves obligatoires, mis à part les réserves à l'égard des dépôts en monnaie étrangère, sera beaucoup plus élevé que celui que requiert l'actuelle *Loi sur les banques*.

#### CONTRIBUTION DE NOUVELLES BANQUES À L'AUGMENTATION DES RÉSERVES

Les nouvelles filiales de banques étrangères qui seront constituées en vertu de la nouvelle *Loi sur les banques* contribueront à majorer les réserves. Les effets à payer de tous les établissements financiers canadiens affiliés à des banques étrangères atteignaient \$573 milliards le 31 mars 1980 (source: Revue de la Banque du Canada, tableau statistique no 47). Selon le rapport prescrit de 5.31 pour novembre 1980, ces nouvelles banques verseraient à la Banque du Canada environ \$300 millions sous forme de nouvelles réserves de liquidités, si tous ces établissements accédaient au statut de filiales de banques étrangères en vertu de la nouvelle *Loi sur les banques*. Selon des estimations très conservatrices et en supposant que la moitié seulement de ces filiales de banques étrangères deviennent des banques à charte, l'apport de nouvelles réserves de liquidités atteindra environ \$150 millions.

La projection donnée ci-dessous montre comment la courbe de croissance des réserves primaires suivrait celle des dépôts dans les banques canadiennes, malgré une réduction des taux de réserves et en excluant même toute réserve à l'égard des dépôts en monnaie étrangère. Cette estimation est fondée sur les hypothèses suivantes:

1. Une croissance approximative composée annuellement de 9% des dépôts à vue et de 14% des dépôts à préavis.

Le taux de croissance de 9% des dépôts à vue est basé sur le plafond-cible de croissance de la masse monétaire M1 fixé par la Banque du Canada (devises et dépôts à vue). Il s'agit d'un taux de croissance très modeste comparativement à celui de 12,8% des dépôts à vue pour l'année qui s'est terminée le 29 octobre 1980. Le taux de croissance des dépôts à préavis est fondé sur une augmentation de ces dépôts de 14,6% pour l'année qui s'est terminée à la même date; ce taux de croissance des dépôts à préavis était encore plus élevé en 1976, 1977 et 1978.

2. Les dépôts en monnaie étrangère et les réserves qu'ils entraînent ne sont pas inclus.

3. On a fait une estimation des réserves supplémentaires versées par de nouvelles banques au cours des six premiers mois, en prenant pour base la moitié des effets à payer des

institutions financières canadiennes affiliées à des banques étrangères.

4. La réduction progressive des taux de réserve débute le 1<sup>er</sup> janvier 1981.

	Dépôts (Milliards)	Taux de réserve		Estimation des réserves primaires
		A vue	A préavis	
29 octobre 1980	\$129	12%	4%	\$6.6
31 décembre 1980	130	12	4	6.7
30 juin 1981	138	11¾	3⅞	6.9
31 décembre 1981	147	11½	3¾	7.1
30 juin 1982	157	11½	3⅝	7.3
31 décembre 1982	167	11	3¼	7.5
30 juin 1983	178	10¾	3⅞	7.7
31 décembre 1983	190	10½	3¼	7.9
30 juin 1984	203	10¼	3⅞	8.1
31 décembre 1984	216	10	3	8.3

D'après ces prévisions, on voit que même avec un taux de croissance minimale des dépôts, les réserves primaires à la Banque du Canada augmenteraient sans cesse, cela malgré la diminution graduelle des taux de réserve prévus par la loi et un vetenat pas compte des réserves à l'égard des dépôts en monnaie étrangère. Si on incluait ces dernières dans le tableau ci-dessus, les réserves augmenteraient de \$90 million d'après les statistiques du 31 octobre 1980. Après le 31 décembre 1984, les taux de réserve demeureraient constants et si leur taux de croissance devenait proportionnel à la croissance des dépôts dans les banques, les réserves continueraient à augmenter plus rapidement que ne l'indique le tableau.

Ces projections proviennent par exemple qu'après la première année de réduction progressive des taux de réserve, les réserves primaires passeront de \$6.6 milliards le 29 octobre 1980 à \$7.1 milliards le 31 décembre 1981, exclusion faite des réserves à l'égard des dépôts en monnaie étrangère. C'est-à-dire que l'effet de la réduction graduelle des taux de réserve est largement compensé par la croissance projetée de la masse des dépôts.

C'est pourquoi le Comité estime que la Banque du Canada ne devrait enregistrer aucune perte de réserves ni diminution de ses revenus si les dispositions relatives aux réserves primaires ne s'appliquaient pas aux dépôts en monnaie étrangère. Bien plus, comme il est indiqué ici, une estimation prudente laisse entrevoir une croissance régulière des réserves et des revenus de réserves et des revenus de la Banque du Canada provenant de l'investissement, par celle-ci, de ces réserves en espèces.

Il semble donc que le taux de réserve prévu par la loi soit trop élevé et que la suppression de la réserve proposée de 3% à l'égard des dépôts en monnaie étrangère appartenant à des résidents Canadiens n'entraînerait pas une diminution nette des revenus de la Banque du Canada et du Fonds du revenu consolidé.

Les réserves proposées sont source d'inefficacité sur le marché canadien des devises et risquent éventuellement d'en-

traîner une hausse des taux frappant les prêts en monnaie étrangère consentis à des résidents canadiens et placés au Canada.

Le Comité constate que la demande de financement en devises étrangères par des résidents canadiens dépend largement des besoins précis et légitimes de ce financement. Les contrats importants d'exportation de bois de charpente, de pâtes et de papiers, de blé ou de poisson sont souvent libellés en devises étrangères et la plupart des exportateurs prennent position pour couvrir les devises étrangères avec lesquelles ils feront leurs paiements. Le Comité croit donc que les réserves à l'égard des dépôts en monnaie étrangère appartenant à des Canadiens majoreront les coûts des exportateurs canadiens, ce qui n'est pas dans l'intérêt public.

## RÉSUMÉ

1. Les réserves proposées feront probablement croître le coût des prêts étrangers consentis à des exportateurs canadiens qui à prennent position pour ouvrir leurs devises étrangères, ou aux gouvernements canadien et provinciaux ou à d'autres emprunteurs canadiens de devises étrangères et majoreront également les coûts des importateurs qui gardent des dépôts en monnaie étrangère. Cela n'est pas dans l'intérêt public.

2. Cette mesure serait discriminatoire à l'égard des petits déposants, qui ne sont pas en mesure de placer leurs dépôts à l'étranger, comme à l'égard des déposants plus importants.

3. Cette mesure serait discriminatoire à l'égard des résidents canadiens qui déposent des devises étrangères, et avantagerait au contraire les déposants non résidents.

4. Cette mesure serait discriminatoire à l'égard des banques canadiennes qui ont à soutenir la concurrence des compagnies de fiducie et des autres quasi-banques.

5. La croissance annuelle des dépôts et l'addition de réserves provenant de nouvelles banques provoqueraient une hausse des réserves globales, même si les réserves proposées à l'égard des dépôts en monnaie étrangère étaient supprimées, sans diminuer les recettes du Fonds du revenu consolidé.

Le comité est d'avis que le gouvernement a beaucoup sous-estimé le volume des dépôts en monnaie étrangère qui quittent le Canada.

Comme nous l'avons signalé plus haut, des représentants de l'Association des banquiers canadiens ont dit au Comité qu'ils s'inquiétaient énormément des pertes que pourraient éventuellement subir les banques canadiennes au Canada et l'économie canadienne en général si la plupart de ces dépôts en monnaie étrangère étaient placés à l'étranger.

Le Comité a entendu des témoins lui déclarer que la Banque du Canada n'exigeait pas des réserves de 12% et de 4% pour pouvoir exercer un contrôle monétaire et disposer de liquidités suffisantes. D'ailleurs, les réserves à l'égard des dépôts en monnaie étrangère appartenant à des résidents canadiens, telles qu'elles sont proposées dans le projet de loi, ne sont pas imposées à des fins de contrôle monétaire ou de liquidités.

Le Comité s'oppose donc à cette disposition du Bill C-6 parce qu'il est convaincu que les réserves proposées à l'égard de ces dépôts ne sont pas dans l'intérêt public.

## 9. RECOMMANDATION:

LE COMITÉ RECOMMANDE QU'UNE BANQUE NE SOIT PAS TENUE DE GARDER DES RÉSERVES PRIMAIRES OU SECONDAIRES À L'ÉGARD DE SON PASSIF-DÉPÔTS EN MONNAIE ÉTRANGÈRE APPARTENANT À DES RÉSIDENTS CANADIENS, À DES SUCCURSALES DE LA BANQUE AU CANADA OU À DES BUREAUX AU CANADA DE FILIALES DE LA BANQUE, TEL QUE LE PROPOSE L'ALINÉA 208(1)g) DE LA NOUVELLE LOI SUR LES BANQUES, ET QUE LE BILL C-6 SOIT PAR CONSÉQUENT MODIFIÉ COMME SUIT:

### ARTICLE 2

REEMPLACER LES LIGNES 37 À 42, PAGE 228, PAR CE QUI SUIT:

«DOLLARS».

REEMPLACER LES LIGNES 37 À 42, PAGE 230, PAR CE QUI SUIT:

«SON PASSIF-DÉPÔTS, SOUS FORME DE DÉPÔTS EN MONNAIE CANADIENNE.»

## 10. CONCLUSION

Comme nous l'avons déjà souligné, le Comité n'a fait aucune recommandation dans son rapport sur les questions suivantes:

- Détention d'actions bancaires par les gouvernements provinciaux
- Suppression des frais ou de l'amende pour remboursement d'un prêt avant échéance
- Exemption du bétail de la garantie visée à «l'article 88», si le prix d'achat n'est pas payé au moment de la faillite d'un conditionneur.

Il n'en reste pas moins que ces articles du Bill C-6 devraient être révisés. Mais puisqu'il a fallu au Comité tant de mois pour donner à ce projet de loi la forme qu'il a aujourd'hui, le Comité est disposé à laisser tomber pour l'instant l'étude de ces questions.

Le Comité convient cependant qu'il lui est impossible de ne pas recommander la suppression des réserves proposées à l'égard des dépôts en monnaie étrangère appartenant à des résidents canadiens dans les banques canadiennes, puisqu'il estime qu'il y va de l'intérêt public.

Le Comité tient à remercier MM. John F. Lewis, c.a., et David W. Scott, c.r. de leurs bons services dans l'étude de ce projet de loi.

Le Comité a étudié la teneur du Bill C-6 conformément à son ordre de renvoi et, à l'exception des observations faites dans ce rapport, n'a pas d'autres remarques à formuler.

Respectueusement soumis.

*Le président,*  
SALTER A. HAYDEN.



## APPENDICE "A"

DÉPÔTS EN MONNAIE ÉTRANGÈRE APPARTENANT À DES RÉSIDENTS CANADIENS  
DÉPOSÉS DANS DES BANQUES À CHARTE AU CANADA

au 30 avril 1980 (1)

	Comptes		Montant		Total des dépôts en monnaie étrangère des résidents en % (2)
	Nombre	%	\$US M.	%	
Comptes d'épargne personnels et Comptes courants	155,800	81.4	743	8.4	7.5
C/D personnels et non personnels	35,496	18.6	8,079	91.6	81.7
TOTAL (3)	191,296	100.0	8,822	100.0	89.2

## Certificats de dépôts personnels et non personnels

	Comptes		Montant		Total des dépôts en monnaie étrangère des résidents en % (2)
	Nombre	%	\$US M.	%	
					%
Inférieurs à \$100,000	30,345	85.5	658	8.1	6.7
De \$100,000 à \$499,999	3,576	10.0	733	9.1	7.4
De \$500,000 à \$999,999	448	1.3	314	3.9	3.2
Supérieurs à \$1,000,000	1,127	3.2	6,374	78.9	64.4
TOTAL	35,496	100.0	8,079	100.0	81.7

## C/D personnels et non personnels: ventilation (4)

	Nombre de comptes		Montant	
	Personnels	Non personnels	Personnels	Non personnels
	%	%	%	%
C/D inférieurs à \$100,000	88	12	83	17
De \$100,000 à \$499,999	55	45	46	54
De \$500,000 à \$999,999	28	72	24	76
Supérieurs à \$1,000,000	10	90	4	96
TOTAL	83	17	16	84

## Notes à l'appendice "A"

1. Selon les renseignements fournis par les neuf plus importantes banques à charte.

2. Au 30 avril 1980, le tableau statistique n° 6 de la Banque du Canada indique que le total des dépôts en monnaie étrangère appartenant à des résidents et placés au Canada équivalait à \$11,762 millions. Ce chiffre a été converti en \$US au taux de clôture du comptant à cette date, ce qui donne \$US 9,892 millions.

3. Ne comprend pas les comptes d'épargne non personnels ni les comptes remboursables sur demande.

4. Les chiffres de ce tableau sont des estimations fondées sur les renseignements fournis par deux banques qui, ensemble, représentent respectivement 51% et 39% des comptes et du passif-dépôts en monnaie étrangère existants.

Rédigé par John Angus,  
Service de recherches,  
Association des banquiers canadiens.



## APPENDICE «B» III. Bill C-6 (modifié)

## LOI SUR LES BANQUES

COMPARAISON DES RÉSERVES PRÉVUES PAR LA  
LOI SUR LES BANQUES EN VIGUEUR ET  
PAR LES BILLS C-15 ET C-6

	(Millions)	
	31 déc. 1977	Octobre 1980
<b>I. Loi sur les banques en vigueur</b>		
Dépôts à vue en \$ Can.	\$ 17,573	\$ 19,100
Dépôts à préavis \$ Can.	67,507	108,000
	<u>\$ 85,080</u>	<u>\$127,100</u>
<b>II. Bill C-15</b>		
Total des dépôts ci-dessus	<u>85,080</u>	<u>127,100</u>
Déduire les dépôts faisant excep- tion:		
204(8) a) Dépôts dans les REER et REEL	(1,519)	(3,500)
b) Dépôts inter-banques	(39)	(50)
c) Dépôts des quasi- banques de l'ACP	(100)	(150)
d) Dépôts à terme de plus d'un an	(700)	(1,000)
	<u>82,722</u>	<u>122,400</u>
Ajouter:		
204(1) g) Les dépôts en monnaie étrangère utilisés sur le marché intérieur	<u>4,359</u>	<u>8,600</u>
Total des dépôts portant réserves en vertu du Bill C-15	<u>\$ 87,081</u>	<u>\$131,000</u>

Total des dépôts ci-dessus:

Déduire les dépôts faisant excep-  
tion:

a) Dépôts dans les REER et REEL	(1,519)	(3,500)
b) Dépôts inter-banques	(39)	(50)
c) Dépôts des quasi-banques de l'ACP	(100)	(150)
d) Dépôts à terme (aucune exception)	néant	néant
	<u>(1,658)</u>	<u>(3,700)</u>
	83,422	123,400

Ajouter:

Dépôts en monnaie étrangère appartenant à des résidents cana- diens placés au Canada	7,500	11,600
--	-------	--------

Total des dépôts portant réserves en vertu du Bill C-6	<u>\$ 90,922</u>	<u>\$ 11,600</u>
---	------------------	------------------

## Réserves obligatoires

I. Loi sur les banques en vigueur	\$ 4,809	\$ 6,614
II. Bill C-15	3,783	5,200
III. Bill C-6 (modifié)	3,883	5,320

## Notes à l'appendice «B»

(1) Source: Revue mensuelle et hebdomadaire de la Banque du Canada, Association des banquiers canadiens, et Rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce du 7 mars 1979.

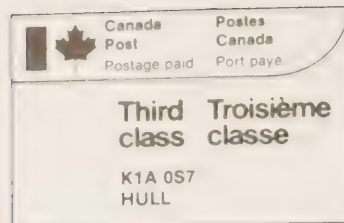
(2) Le calcul des réserves obligatoires en vertu des Bills C-15 et C-6 est basé sur les taux qui seraient en vigueur après leur diminution progressive a) à 10% à l'égard des dépôts à vue en monnaie canadienne et b) à 3% à l'égard des dépôts à préavis en monnaie canadienne excédant \$500 millions, par banque, et à 2% à l'égard des premiers \$500 millions, par banque.

(3) Le calcul des exceptions est basé sur des estimations établies par l'Association des banquiers canadiens.









*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente deuxième législature 1980

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Tuesday, November 25, 1980

Le mardi 25 novembre 1980

Issue No. 26

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

Fascicule n° 26

**Complete Proceedings on:**  
Bill C-6—  
“Banks and Banking Law Revision  
Act, 1980”

---

**Seul et unique fascicule concernant:**

Bill C-6—«Loi de  
1980 remaniant la législation  
bancaire»

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 24, 1980:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Molgat, that the Bill C-6, intituled: "An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Walker, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 novembre 1980:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Molgat, que le Bill C-6, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Walker, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 25, 1980  
(Complete)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade & Commerce met this day at 3:00 p.m. to consider the following:

Bill C-6—"Bank and Banking Law Revision Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Lafond, McIlraith, Molson, Smith (*Colchester*), and Walker. (10)

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senator McElman. (1)

*In Attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. John F. Lewis, C.A., Mr. David W. Scott, Q.C.

*Witnesses:*

The Hon. Pierre Bussières, Minister of State (Finance)

*Dept. of Finance:*

Mr. W. A. Kennett, Inspector-General of Banks;

Mr. M. G. Clennet, Director, Foreign Banks Division;

Mr. G. W. King, Director, Capital Markets;

Mr. R. LaBrosse, Financial Institutions Div.

Following a statement by the Minister and ensuing discussion, upon motion it was *resolved* to report the said bill without amendment, but with certain comments to be made in the report.

At 4:20 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

*ATTEST:*

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 25 NOVEMBRE 1980  
(seul et unique fascicule)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 heures pour étudier:

Le Bill C-6—«Loi de 1980 remaniant la législation bancaire».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Lafond, McIlraith, Molson, Smith (*Colchester*), et Walker. (10).

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur McElman. (1)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. John F. Lewis, c.a., M. David W. Scott, c.r.

*Témoins:*

L'honorable Pierre Bussières, ministre d'État (Finances).

*Du ministère des Finances:*

M. W. A. Kennett, inspecteur général des banques;

M. M. G. Clennet, directeur, division des banques étrangères;

M. G. W. King, directeur, marchés des capitaux;

M. R. LaBrosse, division des institutions financières.

Suite à une déclaration du ministre et à la discussion qui s'en suivit, sur motion, *il est décidé* de faire rapport dudit bill sans amendement, mais avec certains commentaires à faire dans le rapport.

A 16 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, November 25, 1980

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill C-6 intitled: "An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof", cited as the "Banks and Banking Law Revision Act, 1980", has, in obedience to the order of reference of Monday, November 24, 1980, examined the said Bill.

In view of the statements given by the Minister to the Committee with respect to its concerns as outlined in its report on the subject-matter of the said Bill, tabled in the Senate on the 24th day of November 1980, relating to *Prepayment of Consumer Loans, Ownership of Bank Shares by Provincial Governments and Extension of Exemption from Section 88 Security to Agricultural Products*, in particular, to the effect that he would review such concerns and if he and his officials determined that they were well founded he would propose amendments to the Bill to accommodate them; and further, in view of the Minister's statement with respect to *Reserves on Foreign Currency Deposits* to the effect that if, after an appropriate period of time and study, the Governor of the Bank of Canada and the Inspector General of Banks report to the Minister that the effects anticipated in your Committee's report, for the reasons therein anticipated, in your Committee's report, for the reasons therein outlined, have indeed occurred, then he will propose an amendment to the Bill designed to eliminate or minimize such effects, your Committee is pleased to recommend to the Senate that the Bill be favourably considered, without amendment.

Respectfully submitted.

*Le président*

Salter A. Hayden

*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 25 novembre 1980

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été déféré le Bill C-6 «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives», dont le titre abrégé est «Loi de 1980 remaniant la législation bancaire» a, en conformité l'ordre de renvoi du lundi 24 novembre 1980, examiné ledit projet de loi.

Compte tenu des déclarations faites au Comité par le ministre à l'égard de ses préoccupations exposées dans son rapport sur la teneur dudit projet de loi, déposé au Sénat le 24 novembre 1980, se rapportant au *remboursement anticipé des prêts au consommateur, à la possession d'actions bancaires par des gouvernements provinciaux, et à la prorogation de l'exemption des produits agricoles de la garantie de l'article 88*, en particulier, au fait qu'il examinerait ces préoccupations et que, si lui et ses hauts fonctionnaires décidaient qu'elles sont bien fondées, il proposerait des amendements au projet de loi en ce sens et, en outre, compte tenu de la déclaration du ministre au sujet *des réserves de dépôts en devises étrangères* voulant que si, après une période appropriée de temps et d'étude, le gouverneur de la Banque du Canada et l'inspecteur général des banques faisaient rapport au ministre que les conséquences prévues dans le rapport de votre Comité, pour les raisons qui sont mentionnées, s'étaient en réalité produites, ils proposeraient alors un amendement au projet de loi destiné à éliminer ou à minimiser de telles conséquences, votre Comité a le plaisir de recommander au Sénat que le bill soit considéré favorablement sans amendement.

Respectueusement soumis.



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 25, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-6, to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other acts in consequence thereof, met this day at 3 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Today we have invited the Honourable Pierre Bussières, Minister of State (Finance), to deal with specific points, those points being developed in the supplementary report on the subject matter of Bill C-6 which was tabled in the Senate on November 24.

The three subject matters deal with: the ownership of banks' shares by provincial governments; the extension of the exemption from "section 88" security to agricultural products; and the prepayment of loans. These are matters which were developed in the report, but we did indicate that we had a whole-some regard for the state of the subject matter, namely, the banking legislation, at that time. We felt that the public interest would be better served by finding some way of dealing with those matters, short of proposing amendments.

Therefore, we suggested that we ask the minister for an undertaking to review these three subject matters and study the position as presented by the report of the committee. That did not appear to present any obstacle mainly because, if you analyze those subject matters, it would appear that they lend themselves to the passing on of the initial cost or extra cost that would be incurred in having to face these provisions, in one or two cases; and in one case there would be an alternative way. In that case, I am thinking of the financing in connection with the sale of cattle. Extension of exemption from "section 88" security to agricultural products, which is simple to deal with, does not necessarily have to be adopted so that packers may secure loans; that may be done by way of collateral security, and this would take it out of the provisions of the bill. So, for these reasons we thought an undertaking to review would be sufficient.

We can keep in mind that, if, as and when an opportunity at some future date is afforded us to see how the thing is working out—because we may develop a habit, Mr. Minister, of following up on these things—we may take advantage of that opportunity. Perhaps for some ministers that is a disturbing element; other ministers may welcome it. In the course of that exercise we may find out in which category you belong.

Regarding the 3 per cent cash non-interest bearing reserve on foreign currency deposits, which is provided for in the bill. I shall deal later with this subject.

Next I shall deal with prepayment of individual loans. I think I would describe this as being one of the latest amendments to be included in the bill before the report was tabled in the House of Commons—and whether it was the latest or the second latest is not really important—we felt that there were

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, mardi 25 novembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 heures pour étudier la teneur du bill C-6, remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne du Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous avons invité l'honorable Pierre Bussières, ministre d'État (Finances) pour discuter aujourd'hui de certains points précis dont il est question dans le rapport supplémentaire sur le bill C-6, présenté au Sénat le 24 novembre.

Ces questions portent sur la détention d'actions bancaires par les gouvernements provinciaux, l'exemption du bétail de la garantie de l'article 88 et le remboursement des prêts avant échéance. Elles ont été développées dans le rapport, mais nous avons signalé à cette date qu'à notre avis, toute la teneur du projet de loi sur les banques était satisfaisante. Il nous a semblé qu'il y allait de l'intérêt public qu'on trouve une façon de régler ces questions sans proposer de modifications.

Nous avons donc proposé de demander au ministre de s'engager à les étudier toutes les trois ainsi que la position prise dans le rapport du Comité. Cela n'a pas semblé susciter d'obstacle pour la raison surtout, qu'après étude, il semble qu'elles permettent de reporter le coût initial ou supplémentaire entraîné par l'application des dispositions correspondantes dans un cas ou deux; et dans l'un des cas, il y aurait une autre solution. En l'occurrence, je songe au financement relativement à la vente de bétail. La question de l'exemption du bétail de la garantie de l'article 88 est assez simple et ne doit pas nécessairement être adoptée pour que les entreprises de salaisons puissent contracter des emprunts; elles peuvent le faire à l'aide d'une garantie collatérale, ce qui permettrait de retirer cette disposition du projet de loi. Nous avons donc estimé, pour ces raisons, qu'il suffirait de s'engager à étudier la question.

Nous retenons l'idée que, lorsque par la suite l'occasion s'en présentera, il sera bon de voir dans quelle mesure cette méthode a réussi car, monsieur le ministre, il se pourrait que nous nous mettions à suivre des questions de ce genre. Pour certains ministres, ce pourrait être inquiétant; d'autres pourraient s'en réjouir. Toujours est-il que nous saurons peut-être ainsi dans quelle catégorie vous vous placez.

Pour ce qui est de la question des réserves improductives d'intérêt de 3 p. 100 à l'égard des dépôts en devises, qui est prévue dans le projet de loi, j'y reviendrai plus tard.

Je parlerai maintenant du remboursement avant échéance des emprunts. On peut dire, je crois, qu'il s'agit d'une des dernières modifications apportées au projet de loi avant le dépôt du rapport à la Chambre des communes, ou l'avant-dernière, peu importe. À notre avis, cette question pourrait soule-

[Text]

problems there. First of all, individual loans are not necessarily consumer loans; they may be business loans, but this is drawn broadly and presumably means individual loans. However, we thought that if the problem being addressed is consumer loans, then it should be so stated.

The other matter deals with the cost. If prepayment occurs, then, of course, there is some cost that has been incurred by the lender and which has been phased in over the period of the loan. So, if the period of the loan is shortened, the cost has accumulated faster than reimbursement catches up with it. However, the burden of that, of course at present is borne by the borrower who prepays. Maybe the rate on his borrowing the next time is a little higher, or the cost is passed over into the group of borrowers, generally, to absorb the cost, because obviously sound business practice requires that that cost be absorbed. So, we felt that in that case it would require an amendment to correct the situation.

We are meeting today with you to deal particularly with these matters I have just spoken about, and to invite you to indicate what sort of undertaking or agreement you are prepared to offer to this committee. If the things we are concerned about are supportable by the evidence that is available, and that determination is made, then we would wish you to undertake, in those circumstances, to amend or change the bill.

We have had some discussions with the minister. What I should like you to develop first, Mr. Minister, is what you are prepared to undertake or agree to with respect to these subject matters, having regard to our concerns.

**L'honorable Pierre Bussières, ministre d'État (Finances):** Monsieur le président, nous avons eu, comme vous l'avez indiqué, l'occasion de discuter de façon fructueuse des préoccupations des membres de votre comité eu égard à certains points particuliers qui préoccupent de façon très sérieuse les membres de votre comité. Je crois que la préoccupation majeure touche trois p. 100 des réserves à être retenues sur les dépôts en devises étrangères, dépôts faits par des Canadiens dans les institutions bancaires au Canada. Quand je suis venu rencontrer votre comité, à une occasion précédente, j'avais bien indiqué que nous voulions établir une cohérence du principe vis-à-vis les réserves, et que le gouvernement n'était pas prêt à changer de point de vue eu égard à ce principe. Depuis, j'ai eu l'occasion de réexaminer à nouveau l'argumentation que vous apportez, et qui vous conduit, honorables sénateurs et vous-même monsieur le président, à tirer certaines conclusions, suivant l'appréciation que vous avez de la situation, et à y voir un danger sérieux dans cette mesure.

Comme je vous l'ai indiqué, j'ai eu l'occasion de réexaminer cette situation et d'en discuter avec l'Inspecteur général des banques, ainsi qu'avec le Gouverneur de la banque du Canada, et les hauts fonctionnaires du ministère des Finances. Ces conseillers m'indiquent que nous devons protéger ce principe. Cependant, comme il s'agit d'une préoccupation bien étayée chez vous, je suis prêt à indiquer à votre comité que, après réexamen très en profondeur, et sur la recommandation du gouverneur de la banque, l'Inspecteur général des banques et du sous-ministre des Finances, je serais prêt, si ces personnes, après examen et de vos préoccupations et de la situation que l'on va connaître dès que la nouvelle loi sera adoptée, et sur

[Traduction]

ver des problèmes. D'abord, ces prêts individuels ne sont pas nécessairement des prêts aux consommateurs; il peut s'agir de prêts commerciaux, mais la disposition est vague et laisse supposer qu'il s'agit probablement de prêts individuels. Toutefois, il nous a semblé que s'il s'agissait de prêts aux consommateurs, il faudrait le préciser.

L'autre question porte sur le coût. Dans le cas d'un remboursement avant l'échéance, le prêteur doit payer bien entendu, certains coûts qui avaient été échelonnés sur la période du prêt. Par conséquent, si cette période est réduite, le coût a augmenté plus rapidement que le remboursement de capital. Toutefois, à l'heure actuelle, c'est le prêteur qui rembourse avant échéance qui le défraie. Son taux d'emprunt est peut être un peu plus élevé la fois suivante ou bien le coût est peut être réparti sur un groupe d'emprunteurs pour qu'il soit résorbé, car les bonnes pratiques commerciales dictent qu'il faut le résorber. Par conséquent, dans ce cas, nous avons pensé qu'il fallait une modification pour remédier à la situation.

Nous vous accueillons aujourd'hui pour traiter particulièrement de ces questions et vous demander quelle sorte d'engagement ou d'entente vous êtes disposé à conclure avec le Comité. Si nous réussissons à prouver, d'après les renseignements disponibles, que nous avons lieu de nous en préoccuper, nous aimerions que vous vous engagiez à modifier ou à changer le projet de loi.

Nous en avons discuté avec le ministre. J'aimerais d'abord que vous nous disiez ce que vous êtes disposé à faire ou quel engagement vous êtes prêt à prendre à cet égard.

**Hon. Pierre Bussières (Minister of State (Finance)):** Mr. Chairman, as you have indicated, we have had the opportunity to discuss in a beneficial manner certain specific concerns of the members of your committee. One of the major concerns is, I believe, the 3 per cent of the reserves to be withheld with regard to foreign currency deposits made by Canadians in banking institutions in Canada. When I met with your committee on a previous occasion, I clearly indicated that we wanted to establish a coherent principle with respect to reserves and that the government was not prepared to change its mind on this principle. Since then, I have had the opportunity to reexamine your argument which has led you, honourable senators and Mr. Chairman, to draw certain conclusions following your own assessment of the situation and to have serious misgivings about this measure.

As I indicated to you, I have had the opportunity to re-examine this situation and to discuss it with the Inspector General of Banks, as well as with the Governor of the Bank of Canada and senior officials of the Department of Finance. These people advised me that we must protect this principle. However, since this concern is shared by many of you, I am prepared to propose to your committee an amendment as recommended—that is I would be prepared to do so once your concerns have been re-examined in depth, once the new Act has been adopted and on the recommendation of the Governor of the Bank, the Inspector General of Banks and the Deputy Minister of Finance. This is the first point regarding reserves.



## [Text]

leur recommandation d'apporter un amendement, je serais prêt, dis-je à proposer un amendement tel que recommandé. C'est le premier point en ce qui touche les réserves.

Vous avez également souligné d'autres points dans vos notes d'introduction. Il y a la question de la possibilité pour un gouvernement provincial de détenir temporairement un certain pourcentage relativement élevé de certaines des actions d'une banque. On se souvient à quelle occasion ce débat a été soulevé au Canada. On se souvient aussi et je crois que l'on doit se le rappeler qu'un des objectifs majeurs dans la législation proposée est justement d'amener plus de compétition, d'avoir plus d'institutions financières qui deviendront des banques, d'avoir plus de banques au sens de notre Loi sur les banques. Nous croyons qu'il est bon que les gouvernements provinciaux aient l'opportunité d'aider un groupe financier à démarrer une banque. C'est un point de vue. D'autres peuvent partager un point différent, et non seulement provoquer un débat en seconde lecture, mais aussi un débat au comité permanent de la Chambre; et un débat en troisième lecture et à l'étape du rapport ont démontré que, à la Chambre des communes, il y a quand même des gens qui diffèrent d'opinion avec le gouvernement.

Vous avez également parlé de la disposition relative aux produits agricoles. C'est évident qu'en proposant son amendement, le gouvernement a fait là aussi preuve d'une réponse généreuse aux attentes de la Fédération canadienne de l'agriculture, même aux attentes de notre collègue, le ministre de l'Agriculture, et de plusieurs groupements agricoles. L'article est généreux. Cependant, nous croyons qu'il est beaucoup plus réaliste dans le contexte des demandes des groupes agricoles. Au sujet de la question des remboursements anticipés des prêts, j'aimerais rappeler d'abord que la loi inscrit le droit de rembourser un prêt par anticipation. J'aimerais également rappeler que c'est au niveau de réglementation que va s'articuler la façon dont ce droit pourra s'exercer. Je crois que ceci offre quand même une souplesse relative. Cependant, vous avez exprimé et apporté des arguments en exprimant vos préoccupations. Ce sont, je le reconnais, des dispositions nouvelles dans un texte qui, je l'espère, deviendra la loi du pays dans les prochaines heures, dans un nouveau texte, qui comprend de nombreuses dispositions.

Étant donné ces circonstances, et étant donné, également, le fait que l'on prévoit une révision de la loi sur les banques à tous les dix ans seulement, je m'engage, monsieur le président, à ce que le bureau de l'Inspecteur général des banques fasse un examen attentif et régulier de la situation du fonctionnement vis-à-vis ces dispositions par rapport aux remarques et aux recommandations de votre comité.

Soyez assurés que, s'il s'avérait, par exemple, dans le cas des remboursements anticipés ayant pour objet de protéger le consommateur, enfin, en pratique il s'avérerait que cela cause un préjudice au consommateur parce que la banque devrait charger certains frais, ou des taux d'intérêt plus élevés, eh bien, c'est évident que cela exigerait un réexamen complet, et qu'un tel réexamen serait fait.

## [Traduction]

You also stressed other points in your introductory notes. There is the question of whether it is possible for a provincial government to temporarily own a relatively high percentage of a bank's shares. You will remember the occasion which led to this debate in Canada. You will also remember, and I believe we must remember, that one of the major objectives of the proposed legislation is to increase competition, to have more financial institutions become banks and to have more banks in accordance with the provisions of the Bank Act. We believe that it is a good idea for provincial governments to have the opportunity to help a financial group set up a bank. This is one point of view. Others may have a different opinion and not only provoke a debate during second reading, but also one in the Standing House Committee, one during third reading and one at the report stage. They have shown that in the House of Commons, there are people whose opinions differ from those of the government.

You also spoke about the provision regarding agricultural products. It is clear that in proposing its amendment, the government's response to the expectations of the Canadian Federation of Agriculture has, here again, been generous—even generous with respect to the expectations of our colleague, the Minister of Agriculture, and those of several agricultural organizations. The provisions contained in this section are generous. However, we believe that it is much more realistic in terms of the demands of agricultural groups. Regarding the issue of advance loan repayments, I would like to remind you first of all that the Act provides for the right to repay a loan in advance. I would also like to remind you that the manner in which this right may be exercised will be determined at the regulatory level. Nevertheless, I feel that it provides a certain amount of flexibility.

However, in voicing your concerns, you have brought up certain arguments. I recognize that these are new provisions to be included in a text which will shortly become the law of the country. Under the circumstances, and given the fact that the Bank Act is revised only once every ten years, I promise, Mr. Chairman, that the office of the Inspector General of Banks will examine closely and on a regular basis the manner in which these provisions operate and compare the results with the comments and recommendations of your committee.

Rest assured that if, for example, in the case of advance loan repayments aimed at protecting the consumer, the consumer is prejudiced because of certain bank charges of higher interests rates—well then, it is clear that this would call for a complete reassessment of the situation and that such reassessment would be carried out.



[Text]

Alors, je crois, honorables sénateurs, que, sur les points qui vous préoccupent, on est prêt à faire preuve d'ouverture d'esprit et de souplesse, tout en maintenant les principes et les objectifs que nous avons poursuivis.

**The Chairman:** Well, Mr. Minister, in relation to the three subject matters which you have discussed—and I am not including the foreign currency subject matter now—we have developed in several of our reports on the subject matters, but have summarized in our last report, tabled on November 24, the position of this Senate committee, as an alternative to amendment at this time. As I indicated earlier, proposing and attempting to develop amendments might have more ill effects. For instance, that curse of action might necessitate a further extension of the life of the present Bank Act, and I am sure that there are many people today who are saying as part of their prayers, "Lord, deliver us from any further extensions. Let us have the Bank Act," and, therefore, the public interest would best be served by getting to that stage as quickly as possible. There are the reasons recited in our report that I have referred to as bending us in the direction of asking you to review our position. We think there is merit in it.

Your department, obviously, at some stage must have made a choice as to the route they would take in dealing with this subject matter, and they have elected to take the route disclosed in the bill. We think there is merit in the position we took. All we are asking is that you should see to it that there is a review of these particular subject matters in the light of the propositions that we have presented in relation to such matters. If, as a conclusion, you decide to let these provisions remain, there will always be another day. That has been our experience in the past with legislation, and sometimes "another day" has come sooner than was ordinarily anticipated. We find that changing times, changing moods and changing viewpoints bring about other changes, so we will let those developments take their course. But at least what the committee wanted was a meritorious consideration of the presentation of the committee and its position in relation to these three subject matters.

Now, on the other topic—that is, the question of foreign currency—you have heard me develop that point before, perhaps *ad nauseam*, but it is a serious point and the question is this: Are the effects such as our evidence discloses and the conclusions based on the evidence which we had, or is there merit in the conclusions that have been come to be the government as proposed in the amendment?

There are two sides to this question, and certainly the side that we are putting forward has considerable merit because it was included once with foreign currency deposits, no matter where they came from, which were in Canadian banks and had no identification of residence save that they were used domestically.

Finally, when Mr. Bouey and Mr. Kennett, appeared before us when we were considering Bill C-15, they agreed with the effect as disclosed in the evidence which we had adduced, and Mr. Kennett readily acknowledged that the Senate had developed this viewpoint. As a result, the amendment was changed that had persisted through the white paper and Bill C-57 and

[Traduction]

Therefore, I believe, honourable senators, that regarding the points which concern you, we are prepared to be open-minded and flexible, while respecting at the same time the principles and objectives which we have pursued.

**Le président:** En bien, monsieur le ministre, pour ce qui est des trois sujets dont vous avez parlé, à l'exception des monnaies étrangères, le Comité a résumé, dans son dernier rapport présenté le 24 novembre dernier, la position qu'il avait décrite dans plusieurs autres rapports pour l'offrir comme solution pour éviter d'apporter des modifications au projet de loi à ce moment précis. Comme je l'ai signalé plus tôt, de nouvelles modifications ou des tentatives d'élaborer des modifications pourraient être plus désavantageux. Par exemple, il pourrait être nécessaire de reconduire la Loi actuelle sur les banques, et je suis sûr que plusieurs personnes en récitant leurs prières demandent au Seigneur de les délivrer d'une autre reconduction et de leur donner une nouvelle Loi sur les banques; on servirait donc mieux l'intérêt public en adoptant la loi le plus tôt possible. Voilà les raisons figurant encore une fois dans notre rapport qui, je l'ai dit, nous ont incités à vous demander d'étudier notre position. Nous croyons qu'elle est valable.

A un moment donné, bien entendu, votre ministère doit avoir pris une décision quant à la façon dont il règlera cette question et l'on a retenu la solution révêtée dans le projet de loi. Nous estimons que la position que nous avons choisie est valable. Nous vous demandons simplement d'assurer que l'on fasse une étude de ces questions particulières à la lumière des propositions que nous avons présentées à leur égard. Si vous arrivez à la conclusion qu'il faut garder ces dispositions, ce sera pour une autre fois. Par le passé, nous avons procédé ainsi et, à quelques occasions, «l'autre fois» est arrivée plus tôt que prévu. Laissons l'évolution suivre son cours. Le Comité voulait tout au moins une étude sérieuse de son document et de sa position par rapport à ces trois questions.

Quant à l'autre, les devises étrangères, j'en ai parlé souvent, *ad nauseam* peut-être mais elle est très importante. Les effets sont-ils ceux que nous font comprendre nos témoignages et les conclusions que nous en avons tirées? Ou les conclusions du gouvernement qui figurent dans la modification sont-elles valables?

Il y a deux points de vue, et notre proposition a certainement beaucoup de mérite, car elle a déjà été considérée dans le cas des dépôts en monnaies étrangères, de quelque pays qu'elles proviennent, dans les banques canadiennes. Le lieu de résidence n'était pas indiqué, mais les devises devaient être utilisées au Canada.

Enfin, lorsque MM. Bouey et Kennett ont comparu au moment où nous étudions le bill C-15, ils étaient d'accord sur les faits que les témoignages avaient fait ressortir. M. Kennett a reconnu volontiers ce point de vue avait été soutenu par le Sénat. Par conséquent, on a modifié la disposition qui avait survécu au Livre blanc, aux bills C-57 et C-15. Si l'on apporte

## [Text]

C-15. The fact that there is change, and the change is in the direction of selecting part of what was included in the earlier creation of the foreign cash reserve position, makes it a subject matter for serious and thorough consideration—and that is what we would like.

If it is proposed that the governor of the Bank of Canada and the Inspector General of Banks should study the position of this committee and if they conclude that the position of this committee is supportable on the case that is developed in the reports of the committee, based on the evidence before the committee, and they are prepared to say that in those circumstances they and you agree there should be a change, then—and I think I can speak for the committee, although I will let the committee speak for itself—I would say that it is a fair approach and a fair disposition of the matter.

Does any member of the committee wish to express a view on that? Senator McIlraith, have you anything to say?

**Senator McIlraith:** I am quite satisfied with that.

**The Chairman:** Senator Walker?

**Senator Walker:** The way you have explained it, Mr. Chairman, is exactly in line with what I and I think most of us think.

**The Chairman:** Senator Molson?

**Senator Molson:** No one could put it better, Mr. Chairman. Certainly, we do not want to take any unnecessary step that will delay the coming into force of the revised Bank Act. Secondly, I believe that historically the undertakings that we have had here, under similar circumstances, have been most useful. They have done exactly what this committee wanted and they have operated, I believe, to the satisfaction of the government. So I believe it would be a very happy solution if the minister would give us that undertaking.

**The Chairman:** Senator Beaubien?

**Senator Beaubien:** Mr. Chairman, I agree with Senator Molson.

**The Chairman:** Senator Connolly?

**Senator Connolly:** I am sure the minister understands the practice that we have developed here over the years, and I am sure, Mr. Chairman, that you have explained it. The proposals contained in the various reports that we have made are serious ones. The minister well understands—although perhaps the public does not—that this committee has developed a tremendous amount of expertise over the years. We are not, any of us, a Mr. Kennett; nor are we the chairman of the committee or as good as our advisers; nonetheless, we have developed quite an insight into this kind of legislation. We do not make these proposals lightly, and ministers in the past have treated such proposals very seriously. I believe the minister understands that, and I think, Mr. Chairman, you have put it to him the way it should be put to him. I am happy with that.

**The Chairman:** Senator Buckwold?

**Senator Buckwold:** I agree that we all understand each other—or we should. Having served on this committee for a

## [Traduction]

des changements et que ceux-ci tendent à revenir vers ce qui faisait anciennement partie de la politique sur les réserves en monnaies étrangères, c'est que la question est importante et mérite d'être étudiée, ce que nous souhaitons.

Si l'on recommande que le Gouverneur de la Banque du Canada et l'inspecteur général des banques étudient la position de ce comité et, si ces derniers concluent que cette position est valable telle qu'elle apparaît dans les rapports du Comité et fondée sur les témoignages reçus par lui et si, dans ce cas, on reconnaît qu'une modification s'impose, je dirais que, selon moi et selon le Comité, si je ne puis me faire son porte-parole, que ce serait une façon équitable de régler la question.

Un autre membre du Comité veut-il exprimer son opinion à ce sujet? Sénateur McIlraith, voulez-vous ajouter quelque chose?

**Le sénateur McIlraith:** Cela me satisfait pleinement.

**Le président:** Sénateur Walker?

**Le sénateur Walker:** La façon dont vous l'avez expliqué, monsieur le président, reflète exactement ma façon de penser et celle, à mon avis, de la plupart d'entre nous.

**Le président:** Sénateur Molson?

**Le sénateur Molson:** Personne n'aurait pu mieux le dire, monsieur le président. Nous ne voulons certainement pas prendre de mesures qui ne s'imposent pas et qui retarderaient l'adoption de la nouvelle Loi sur les banques. Deuxièmement, dans d'autres cas semblables, nos travaux se sont révélés très utiles. On a fait exactement ce que proposait le Comité, ce qui semble avoir satisfait le gouvernement, si je n'abuse. J'estime donc que si le ministre se range de notre côté, ce serait la solution idéale.

**Le président:** Sénateur Beaubien?

**Le sénateur Beaubien:** Monsieur le président, je suis d'accord avec le sénateur Molson.

**Le président:** Sénateur Connolly?

**Le sénateur Connolly:** Je ne sais pas au juste si le ministre comprend la coutume que nous avons adoptée au cours des années, mais je suis sûr, monsieur le président, que vous l'avez expliquée. Les propositions de nos divers rapports sont très sérieuses. Même si le public ne semble pas très bien comprendre, le ministre sait que ce comité a acquis beaucoup de compétence avec les années. Nous ne sommes ni des Kennett ni des présidents du comité; nos conseillers en savent plus que nous; quoi qu'il en soit, nous avons acquis une grande perspicacité, lorsqu'il s'agit de ce genre de loi. Nous ne faisons pas de propositions à la légère et, par le passé, les ministres les ont prises très au sérieux. Le ministre comprend cela, à mon avis, monsieur le président, et vous vous êtes bien exprimé. Je suis d'accord.

**Le président:** Sénateur Buckwold?

**Le sénateur Buckwold:** Je suis d'accord; nous nous comprenons tous, du moins, nous le devrions. Je siége au sein de ce



[Text]

long time, and having dealt with the various Bank Acts, we have always put forward what we thought was really best for the country as a whole, and the items that are under discussion here are, in our opinion, serious enough to warrant careful consideration—not for the banks, or their particular interests—that should be the least of our worries—but certainly from the viewpoint of the stability of the system, the stability of our currency, and equity in competition. I believe that has to be looked at.

**The Chairman:** Senator Smith?

**Senator Smith:** I accept gladly what you have said, Mr. Chairman, and the way you have put it. I also associate myself with what has been said by Senators Connolly and Buckwold.

**The Chairman:** Senator Beaubien?

**Senator Beaubien:** I agree, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Senator Cook?

**Senator Cook:** Yes, I agree. I wonder whether the Inspector General of Banks would have any idea as to how long a period of time would elapse before any effect of this act would show? I am thinking particularly of reverses on foreign currencies. Although I know it would be only a guess would it be six months or one year before the review?

**Mr. W. A. Kennett, Inspector General of Banks, Department of Finance:** Mr. Chairman, particularly the reserves on foreign currency deposits will come into force quite quickly, and consequently, within a matter of months—as early as three or four months—we should begin to get a fairly good reading of their effects. I think it is important to have some statistical readings, because one of the reasons why we have two views on this is that we are in the area of hypothesis; but it will not take all that long before we get some statistical readings in that area, and that will help us a lot.

**The Chairman:** Mr. Kennett, do you think it would be of value if, as and when the Governor of the Bank of Canada and yourself, as the Inspector General of Banks, are considering this question, the Senate should know when such consideration is to be given; and would there be any value in giving the representatives of the Senate the opportunity to discuss the matter with you, in the light of whatever may be the developments, that might update the viewpoints or might affect adversely or beneficially the viewpoints?

**Senator Cook:** I was going to suggest that we might have an *in camera* meeting, say, three or six months from now.

**The Chairman:** It would look like six months, perhaps for an *in camera* meeting.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, to my knowledge, neither the Governor of the Bank of Canada nor the Inspector General of Banks would ever turn down an invitation to attend a meeting of this committee.

**Senator Connolly:** Flattery will get you nowhere!

**Mr. Kennett:** Because there will be a tremendous number of factors at play, six months would be much better than three. The system hardly starts to work at three months because of

[Traduction]

Comité depuis longtemps et dans nos études des diverses Lois sur les banques, nous avons toujours préconisé ce que nous croyions dans l'intérêt de l'ensemble du pays. Selon nous, les questions soulevées sont importantes à tel point qu'elles méritent une étude attentive, non pas du point de vue des banques ou de leurs intérêts particuliers, ce serait le moindre de nos soucis, mais sous l'angle de la stabilité de notre système et de notre monnaie et d'une concurrence juste. Il faut approfondir la question.

**Le président:** Sénateur Smith?

**Le sénateur Smith:** J'accepte volontiers ce que vous avez dit, monsieur le président, et la façon dont vous l'avez dit. Je me range à l'avis des sénateurs Connolly et Buckwold.

**Le président:** Sénateur Beaubien?

**Le sénateur Beaubien:** Je suis d'accord, monsieur le président.

**Le président:** Sénateur Cook?

**Le sénateur Cook:** Oui, je suis d'accord. Je me demande si l'inspecteur général des banques pourrait avoir une idée du temps qu'il faudrait compter avant de constater les effets de cette loi? Dans le cas des réserves en monnaies étrangères, plus précisément, faudrait-il compter six mois ou une année? Je sais, bien sûr, qu'il faut se livrer à des conjectures.

**M. W. A. Kennett, inspecteur général des banques, ministère des Finances:** Monsieur le président, les dispositions visant les dépôts de réserves en monnaies étrangères entreront en vigueur très rapidement et, par conséquent, il faudrait compter quelques mois, probablement trois ou quatre, avant d'avoir une assez bonne idée de leurs effets. Il faudrait avoir des données statistiques; une des raisons pour lesquelles il y a divergence d'opinion en cette matière, c'est que cela tient de l'hypothèse; mais nous ne tarderons pas à recueillir des données statistiques, ce qui nous aidera beaucoup.

**Le président:** Monsieur Kennett, lorsque le Gouverneur de la Banque du Canada et vous-même, à titre d'inspecteur général des banques, étudierez cette question, croyez-vous qu'il sera utile d'en avertir le Sénat et de donner à ses représentants l'occasion d'en discuter avec vous à la lumière de toute évolution susceptible d'influencer de quelque manière les points de vue?

**Le sénateur Cook:** J'étais sur le point de proposer une rencontre à huis clos disons, dans trois ou six mois.

**Le président:** Plutôt six mois.

**M. Kennett:** Monsieur le président, que je sache, ni le gouverneur de la Banque du Canada ni l'Inspecteur général des banques ne refuseraient d'assister à une réunion de ce Comité.

**Le sénateur Connolly:** N'en mettez pas trop!

**M. Kennett:** En raison du nombre considérable de facteurs en jeu, il vaudrait mieux attendre six mois plutôt que trois. Le système commence à peine à se remettre en marche après trois



[Text]

the lags in the reporting and reserve systems; but after six months we will begin potentially to have a better view.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, why not leave it this way: that the Inspector General will look at it towards the beginning of the summer and get in touch with the chairman? That could be worked out easily.

**The Chairman:** It appears to me that we do not have to include that as part of your undertaking. This is common ground in the understanding, that this is the way to approach it. So long as we have that understanding, that should be satisfactory.

Senator Lafond, I am sorry; what is your view?

**Le sénateur Lafond:** Pas du tout, monsieur le président, je croyais que vous me gardiez pour la fin, afin que je puisse terminer nos commentaires dans la langue de notre distingué ministre!

Je crois que nous en sommes au point où le ministre, le gouvernement et le comité, nous comprenons nos inquiétudes respectives et que la solution proposée est, pour le moment, parfaitement acceptable, étant donné l'importance d'adopter le plus tôt possible la Loi sur les banques.

**Senator Molson:** Before Mr. Kennett gets off the hook, I have a question to ask him: the reason for looking at this reserve effect after a few months is our concern that those foreign currency deposits will leave the country. If that becomes a substantial trend in the intervening months, I would like an assurance from him that he feels that it can be reversible; otherwise it sounds like an exercise in futility.

Do you think, Mr. Kennett, that these deposits will flow fairly easily, the way they usually do, and that if there is a decided trend for them to leave, and there is a change in policy, then that situation will reverse?

**Mr. Kennett:** The implication of the Senate is that these funds are highly interest-sensitive, which means they will move to wherever they will get the best price. If we can offer a competitive price at some later stage, the implication is that they will come back.

**Senator Connolly:** How would you do that?

**Mr. Kennett:** Remove the reserve.

**Senator Connolly:** I think that is the point of Senator Molson's question. Do you feel you have the power to do that?

**Mr. Kennett:** That is a governmental decision. I have no power whatsoever in that regard.

**Senator Connolly:** It does not require further legislation.

**Senator Cook:** Yes, it does.

**Mr. Kennett:** Yes.

**Senator Connolly:** You are up against a long delay if it turns out unfavourably. Suppose in six months' time you have a flight of funds?

**Senator Cook:** It is a simple amendment.

[Traduction]

mois en raison des retards dans les systèmes de réserves et de déclaration; mais, six mois plus tard, nous y verrons plus clair.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, on pourrait s'entendre pour que l'inspecteur général étudie la question au début de l'été et communique avec le président. Ce ferait facile.

**Le président:** Il me semble que cela ne doit pas faire partie des mesures que vous avez à prendre. Il s'agit d'une entente, d'une façon d'aborder la question. Du moment que nous nous entendons, cela devrait suffire.

Sénateur Lafond, je vous demande pardon; quel est votre avis?

**Senator Lafond:** No offense taken, Mr. Chairman. I thought you were saving me for the end so that I may conclude our comments in our own Minister's language!

In my view, we have reached the point where the Minister, the government and the Committee have a good grasp of our respective concerns and that, for the time being, the proposed solution is thoroughly acceptable since it is important that this Bank Act be adopted as soon as possible.

**Le sénateur Molson:** Avant de rendre la liberté à M. Kennett, j'ai une question à lui poser. Si nous voulons étudier les effets de la loi sur les réserves, c'est que nous nous inquiétons du fait que les dépôts en monnaies étrangères puissent sortir du pays. Si, dans l'intervalle, cette tendance s'accroît, j'aimerais qu'il nous assure que cette tendance pourrait être renversée; sinon, ce serait peine perdue.

Monsieur Kennett, selon vous, les mouvements de ces dépôts devraient-ils être assez réguliers, comme ils le sont habituellement? Si l'on constate qu'il y a un exode marqué et que la politique soit modifiée, la situation peut-elle être renversée?

**M. Kennett:** Le Sénat semble dire que ces capitaux sont fortement tributaires des taux d'intérêt, c'est-à-dire, on les investira là où ils obtiennent le meilleur rendement. Si nous sommes en mesure d'offrir un prix concurrentiel un peu plus tard, on suppose que ces mêmes capitaux nous reviendront.

**Le sénateur Connolly:** Comment le feriez-vous?

**M. Kennett:** Enlever la réserve.

**Le sénateur Connolly:** Voilà ce qu'il faut retenir, à mon avis, de la question du sénateur Molson. Estimez-vous être habilité à le faire?

**M. Kennett:** C'est une décision qui relève du gouvernement. Je n'ai aucun pouvoir à cet égard.

**Le sénateur Connolly:** Mais il ne faudrait pas adopter une autre loi?

**Le sénateur Cook:** Oui, il le faudrait.

**M. Kennett:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Il faudra attendre longtemps si la situation est défavorable. Supposons que dans les six prochains mois vous constatez un exode de capitaux?

**Le sénateur Cook:** Il s'agit d'une simple modification.

[Text]

**Senator Connolly:** Yes, but you still have to go through Parliament, and that is a formidable exercise these days.

**Senator Cook:** It would be a simple amendment on one point.

**The Chairman:** Of course, there is the emergency power which is still contained in the B.N.A. Act, which has been used intermittently and which might temporarily alleviate the situation.

**Hon. Mr. Bussières:** If I may, Mr. Chairman, we had some examples recently where, in a few hours, we dealt with three stages of a bill to repeal the Small Loans Act. There are some bills that we can get through easily, so perhaps such an amendment could be dealt with easily in the House.

**Mr. Kennett:** Just to remind honourable senators, at a previous session with the minister it was made clear that it was the intention of the minister to introduce an amendment to another reserve item when the trust and loan legislation goes through. That concerns the question of reserves and term deposits. If there is a problem, and if it is agreed to do something, that could be a timely occasion to move ahead.

**The Chairman:** You mean, depending on which direction the change goes, that that could alleviate the amount of the cash deposits that the banks have to provide and, therefore, might be a sort of compensation for this three per cent?

**Senator Cook:** No, that is different.

**Mr. Kennett:** It has never been regarded that way.

**Senator Connolly:** I cannot speak for the other members of the committee, but so far as the reserve requirements are concerned in respect of term deposits, the evidence that we had was that if that were removed it would help the new and the smaller banks very appreciably. We have not had any contradiction of that evidence. If there are changes in the Trust Companies Act and Loan Companies Act, that might affect that, and I think we would be very interested in it because of the representations and the evidence we have had.

**The Chairman:** Mr. Minister, I just want to be sure, because this committee has to report to the Senate and we have a very limited time in which to make that report, since Saturday is the effective deadline. In making this report we refer to what has been accomplished today in dealing with these different subject matters.

Have I correctly stated the position which you are prepared to take in connection with the three items and also, particularly, in connection with the cash reserves? May I repeat, on the cash reserves, that if the Inspector General of Banks and the Governor of the Bank of Canada—after examining the situation projected by the several reports of this committee, and particularly the last report tabled on November 24—are prepared to see whether these projections are supported by the situation that exists, and if they so report to you, you are prepared to introduce an amendment to correct that situation. Is that a correct statement?

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Oui, mais il faut passer par le Parlement et il y aurait fort à faire.

**Le sénateur Cook:** Il ne s'agirait que d'une simple modification sur une question.

**Le président:** Sans compter que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique comporte un pouvoir d'urgence qui a été utilisé de temps à autres et qui pourrait temporairement améliorer la situation.

**L'honorable M. Bussières:** Si vous permettez, monsieur le président, nous avons des exemples, dernièrement, où en l'espace de quelques heures, nous avons passé les trois étapes d'un projet de loi pour abolir la Loi sur les petits prêts. Certains projets de loi peuvent être adoptés assez facilement; il se pourrait donc qu'une telle modification ne rencontre pas trop de problèmes à la Chambre.

**M. Kennett:** J'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que lors d'une rencontre avec le Ministre, on a dit clairement que ce dernier avait l'intention de présenter une modification au sujet d'une autre question de réserves lorsque la loi sur les prêts et sur les compagnies fiduciaires sera à l'étude. Il s'agit des réserves et des dépôts à terme. Si l'on rencontre des problèmes et si l'on se met d'accord pour agir, ce serait peut-être l'occasion rêvée de faire des progrès dans ce sens.

**Le président:** Vous voulez dire, selon la direction du changement, qu'il serait possible de réduire les dépôts en espèces que doivent fournir les banques, ce qui compenserait alors ces 3 p. 100?

**Le sénateur Cook:** Non, c'est diff rent.

**M. Kennett:** On ne l'a jamais envisagé de cette façon.

**Le sénateur Connolly:** Je ne peux pas parler au nom des autres membres de ce comité, mais pour ce qui est des réserves, des dépôts à terme, les témoignages nous ont fait comprendre que la suppression de ces conditions aiderait beaucoup les banques nouvelles et petites. Rien n'a contredit ces témoignages. Des modifications éventuelles à la Loi sur les compagnies fiduciaires et celle sur les compagnies de prêts pourraient changer quelque chose à cet égard, nous nous y int resserions beaucoup vu les mémoires et les témoignages.

**Le président:** Monsieur le ministre, puisque ce comité doit faire rapport au Sénat et qu'il ne nous reste plus grand temps pour le faire d'ici samedi, le délai prévu, je veux m'assurer de certaines choses. En rédigeant notre rapport, nous faisons allusion aux travaux d'aujourd'hui concernant ces diverses questions.

Ai-je bien exprimé votre position par rapport à ces trois questions et plus précisément à celle sur les réserves en espèces? Je répète: pour les réserves en espèces, à la suite de l'étude de la situation projetée par les divers rapports de ce comité et particulièrement du dernier présenté le 24 novembre, si l'inspecteur général des banques et le gouverneur de la Banque du Canada sont disposés à convenir que la situation actuelle reflète les prévisions et s'ils vous le font savoir, vous êtes disposé à présenter une modification pour rectifier la situation. Est-ce exact?



[Text]

**L'honorable M. Bussières:** Oui, monsieur le président, peut-être que l'on pourrait, si le comité est d'accord, apporter une nuance, à la condition que cette situation ne mette pas en danger le système ou les opérations bancaires.

**Mr. Kennett:** May I raise a technical question here? What we are talking about are large amounts of interest-sensitive funds that may move for several reasons. I think the implication of the way you put the question was that if certain things happened the minister would bring in an amendment.

**The Chairman:** I do not think that was the way I put the question.

**Mr. Kennett:** It is subject to that interpretation, and I think it depends on what causes those things to move and whether they are related to the reserves.

**The Chairman:** I was relating it to what we projected in our report. I thought I put that in the language I used.

**Mr. Kennett:** You did, sir; that was there.

**Senator Cook:** In other words, they must move for the reasons that we fear.

**Hon. Mr. Bussières:** Yes.

**The Chairman:** You may move for entirely different reasons.

**Hon. Mr. Bussières:** Different reasons.

**The Chairman:** That would be a matter of government policy. I mean, if there are other reasons than what we have projected which impel you to move, you are not tied down, and if the situation does not develop which we envisaged, you can do anything—the government can always introduce policy.

**Senator McIlraith:** Just before you leave that, I think Mr. Kennett's point was quite clear. It was that if there was a flight of this foreign currency for reasons other than our inability to compete, they might not be related to the reserves. In that circumstance, they do not want the commitment he has given to obligate them to bring in amendments.

**Mr. Bussières:** Yes, that is the clarification.

**The Chairman:** I understood that; that is why I said, "for the reasons or circumstances which are projected in our report." If you are not happy with that phrase, Mr. Kennett, I am sure you will revise it.

**Mr. Kennett:** It is all right within the context of our further understanding, yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes. On the other three subject matters, then the minister has undertaken to review the circumstances as we have projected them. If, as a result of that projection, he concludes that there is merit or justification, then it is open to him to deal with it in the manner that we have recommended, or otherwise. That is at his discretion. We cannot presume to hamper him in that discretion. The only way we could hamper him would be to propose an amendment, and the object of this exercise is to avoid an amendment. Is that clear? Are there any other questions?

[Traduction]

**Hon. Mr. Bussières:** Yes, Mr. Chairman, but if the committee is willing, we might add the condition that this situation does not imperil the system or banking operations.

**M. Kennett:** Permettez-moi de soulever une question technique. Nous nous intéressons à de grands volumes de capitaux fortement tributaires des taux d'intérêt dont le mouvement peut changer pour diverses raisons. Si j'ai bien compris la façon dont vous vous êtes exprimé, dans certains cas, le ministre apporterait une modification.

**Le président:** Je n'ai pas formulé ma question de cette façon.

**M. Kennett:** Mais elle se prête à cette interprétation et   mon avis, il faut savoir quels facteurs provoquent les mouvements de capitaux et s'ils sont associés aux réserves.

**Le président:** Je pensais aux projections de notre rapport. Je croyais avoir utilisé le même vocabulaire.

**M. Kennett:** Vous l'avez fait, monsieur; c'est bien cela.

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, les mouvements doivent avoir lieu pour des raisons que nous craignons.

**L'honorable M. Bussières:** Oui.

**Le président:** On peut le faire pour des raisons tout à fait différentes.

**L'honorable M. Bussières:** Différentes.

**Le président:** Cela relèverait de la politique gouvernementale. Si vous devez intervenir pour d'autres raisons que celles prévues, vous n'êtes pas coincés, et si l'évolution n'est pas celle que l'on a prévu, vous pouvez faire n'importe quoi, le gouvernement n'a qu'à adopter une politique.

**Le sénateur McIlraith:** Avant que vous ne passiez à un autre sujet, j'estime que M. Kennett s'est très bien exprimé. Si des devises étrangères nous échappent pour des raisons autres que notre inaptitude à faire concurrence, elles pourraient ne pas être reliées aux réserves. Dans ce cas, on ne veut pas de cet engagement à faire des modifications.

**L'honorable M. Bussières:** Oui, voilà ce qu'il fallait préciser.

**Le président:** Je l'avais compris; voilà pourquoi j'ai dit: pour des raisons ou dans des circonstances précisées dans le rapport. Si cette formule ne vous convient pas, monsieur Kennett, vous la changerez, j'en suis sûr.

**M. Kennett:** Elle est acceptable dans le contexte d'une entente, monsieur le président.

**Le président:** Oui. Quant aux trois autres questions, le ministre s'est engagé à étudier les situations comme nous les avons prévues. S'il en conclut que c'est justifiée, il peut prendre les mesures que nous lui avons recommandées ou agir autrement. Cela est laissé à sa discrétion. Nous ne pouvons entraver son action. La seule façon dont nous pourrions lui faire obstacle serait de proposer une modification, mais nous cherchons précisément à éviter les modifications. Est-ce clair? Y a-t-il d'autres questions?



## [Text]

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, if you will allow me, I have a question for the minister not in regard to any detail but just in general terms.

Is it the intention of the government to continue revising the Bank Act every ten years by bringing in all of the documents and going through this whole exercise, or is the government considering any change in procedure by which, in fact, revisions might be made as they are deemed to be necessary, as opposed to having this whole "bible" revised every ten years? Have you given any thought to that?

**The Chairman:** Before you answer that, Mr. Minister, perhaps Senator Buckwold should add another clause to his question: And will it take four years to do the job?

**Senator Buckwold:** That was inherent in what I was asking, Mr. Chairman.

**Senator Walker:** We cannot stand this exercise more than two or three times more.

**Senator Molson:** We will not be here more than two or three times more!

**L'honorable M. Bussières:** Ma première réflexion, monsieur le président, c'est que la présente révision présentait probablement un cas un peu particulier pour les raisons que vous connaissez. De plus, le temps qui a été mis pour effectuer la révision présentait probablement aussi un cas particulier, dû à la nature même de la révision, dû également à certains événements conjoncturels qui sont de la nature même de la vie politique, et qui se sont produits, alors que plusieurs gouvernements ont eu à présenter la même législation, qui aurait, peut-être, si la conjoncture eut été différente il y a deux ans, pu être adoptée.

Je crois qu'il y a toujours des possibilités d'assouplir des révisions. Cependant, je pense que, pour ce type d'institutions que sont les institutions bancaires, ce genre de législation doit quand même connaître une stabilité relative, c'est-à-dire qu'il y a quand même des dispositions et un cadre d'opération qui doivent avoir au moins une stabilité pour une certaine période de temps, suivant quel périmètre on aura à opérer, de telle sorte qu'il faut éviter, je pense, d'une part, d'apporter des changements fantaisistes de temps en temps, et éviter aussi que des révisions fondamentales se fassent trop souvent, surtout si l'on pense à des périodes de deux ou de trois ans, parce que l'on pourrait, à ce moment-là introduire dans le système un élément d'instabilité, même d'incertitude, qui ne seraient probablement pas désirables pour ce genre d'institutions.

Je crois que, si les révisions décennales sont bien faites, en profondeur, ce sera tout à l'avantage de la stabilité de nos institutions bancaires et tout à l'avantage du public canadien qui aura à se servir d'un tel genre d'institution bancaire.

**The Chairman:** Of course, Mr. Minister, I should point out to you, and maybe you realize it, that there is a risk attached to reviewing the Bank Act from time to time during a ten-year period. You may be presented more often with lobbying in relation to various subject matters. Therefore, it has two sides. Perhaps the practice developed because of the desire to keep away for a period of ten years from any pressures in relation to the operation of the system. I know that when I started out in

## [Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, si vous le permettez, j'ai une question d'ordre général à adresser au ministre.

Le gouvernement a-t-il l'intention de continuer à réviser la Loi sur les banques tous les dix ans et de demander une étude de tous les documents, ou prévoit-il modifier ce processus d'une façon qui permettrait d'apporter des modifications jugées nécessaires au lieu de réviser toute cette brique tous les dix ans? Avez-vous songé à cela?

**Le président:** Avant que vous ne répondiez, monsieur le ministre, le sénateur Buckwold aurait peut-être un autre élément à ajouter: faudra-t-il quatre ans pour faire cette révision?

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, ma question le supposait.

**Le sénateur Walker:** Nous ne pouvons pas nous permettre ce processus plus de deux ou trois fois encore.

**Le sénateur Molson:** Nous ne serons pas là à ce moment-là!

**Honorable Mr. Bussières:** First of all, Mr. Chairman, this current revision was probably a rather special case for obvious reasons. Moreover, the time frame in which this revision took place was probably rather special as well, in view of the nature of the revision and also of certain other elements pertaining to some concomitant political aspects which occurred when many governments had to introduce the same legislation which could have been adopted two years ago had the situation been different.

I think there are ways in which revisions can be made more flexible. However, for banking-type establishments, this sort of legislation must however be characterized by a relative stability; in other words, there are some clauses and an operational framework which must at least ensure a stability for a certain period of time depending on how wide the field in which we must operate; therefore, on the one hand we must avoid adopting whimsical amendments from time to time while on the other hand avoid making fundamental revisions too frequently, especially every two or three years, because that would bring about an element of instability or uncertainty which would probably not be suitable for this type of institution.

In my view, in-depth revisions made every ten years, will strengthen the stability of our banking institutions and the Canadian public which will use this type of banking institution.

**Le président:** Bien entendu, monsieur le ministre, vous vous en doutez probablement, mais je dois vous signaler le risque que comporte la modification, de temps à autre, de la Loi sur les banques au cours de la période de 10 ans. Le plus souvent, on procèdera à des manœuvres de couloirs relativement à certaines questions. Il faut donc tenir compte de ces deux aspects. La pratique provient peut-être du désir de se tenir pendant 10 ans à l'abri de toutes les pressions exercées rela-

*[Text]*

1954—I guess it was—with the first decennial revision, it was freely talked about in such terms as: “Why haven’t you looked at this more often?” The answer was: “Ten years is soon enough.” So you have both sides.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, this is the fourth ten-year revision of the Bank Act that I have been through in one capacity or another. The points at issue before Parliament and generally in the country have varied quite sharply, but it is interesting to review them. I hope that the banks will not be subjected to repeated amending bills or revisions, but that we will confine ourselves to the ten-year revisions, at which times we can attend to the matter thoroughly and, I hope, more promptly than we have been able to do this time.

I would not want to see a change made in the practice of the decennial revisions. I will not be here for the next four revisions, but I have been here for the last four. I think it has been interesting to listen to the evidence during these last three years, to recall what the concerns in the country and in the industry were in the 1944 revision, and to recall the battles that went on in the committee in the other place at that time. It was that committee in those years that carried the burden of the revision. It sat for some considerable time and went into the matter thoroughly, dealing with the curious money theories that were popular at that time and which were being advanced with considerable strength and lobbying. I hope that we do not lightly fall out of the decennial revision practice.

**The Chairman:** I am sure the minister is interested in what you have said, Senator McIlraith.

**Senator Connolly:** Just for my own information, Mr. Chairman, what section in the proposed act calls for a decennial revision?

**Mr. John F. Lewis, Adviser to the Committee:** It is section 6, on page 13, Senator Connolly. It is Senator Walker’s sunset law.

**The Chairman:** It is the usual style of section. Senator Connolly. It provides as follows:

(a) if Parliament sits on at least twenty days during the month of March, 1991, each bank may carry on the business of banking until the first day of April 1991, and no longer; and

(b) if Parliament does not sit on at least twenty days during the month of March, 1991, each bank may carry on the business of banking until the sixtieth sitting day of Parliament next thereafter, and no longer.

So you are looking a long way ahead, Mr. Minister—to 1991. So let us not anticipate it.

Honourable senators, we have finished the business of the meeting today. Is there anything further?

**L’honorable M. Bussières:** J’aimerais, si vous me le permettez, monsieur le président, vous remercier vous-même comme président, ainsi que tous les membres de votre comité, d’abord,

*[Traduction]*

tivement au fonctionnement du système. Lorsque j’ai commencé en 1954, je crois, c’était lors de la première révision décennale, on entendait souvent l’argument: pourquoi n’avez-vous pas étudié cette question plus souvent? On entendait alors la r p que: tous les 10 ans, c’est assez suffisant. Donc il y a deux côtés à la médaille.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, voici la quatrième révision décennale de la Loi sur les banques à laquelle j’assiste d’une façon ou d’une autre. Les questions soulevées au Parlement et au pays de façon générale ont beaucoup varié mais il est intéressant de les étudier. J’espère que les banques ne seront pas soumises à une flop e de projets de loi ou des révisions modifiant la Loi et que nous nous limiterons à des révisions décennales au cours desquelles nous pourrions étudier la question de façon approfondie et, espérons-le, un peu plus rapidement que nous avons pu le faire cette fois.

Je n’aimerais pas qu’on change cette coutume des révisions décennales. Je ne serai pas là pour les quatre prochaines révisions mais j’ai assisté aux quatre dernières. J’ai trouvé intéressants les témoignages des trois dernières années, les souvenirs des préoccupations du pays et de l’industrie lors de la révision de 1944 et le récit des discussions animées du Comité de l’autre endroit à cette époque. A ce moment-là, c’était l’autre Comité qui était chargé du fardeau de la révision. Il a siégé pendant assez longtemps et a étudié la question à fond, s’intéressant aux curieuses théories monétaires qui étaient populaires à cette époque et que l’on avançait avec beaucoup de force et de manœuvres dans les couloirs. J’espère que nous nous modifierons pas à la légère cette coutume de révision décennale.

**Le président:** Je suis sûr que le ministre est intéressé par ce que vous venez de dire, monsieur le sénateur McIlraith.

**Le sénateur Connolly:** A titre de renseignement, monsieur le président, dans quel article le projet de loi prévoit-il une révision décennale?

**M. John F. Lewis, conseiller au Comité:** L’article 6,   la page 13, monsieur le sénateur Connolly.

**Le président:** Il est rédigé dans un style habituel, monsieur le sénateur Connolly. Voici:

a) au plus tard jusqu’au 1 r avril 1991 si le Parlement siège au moins vingt jours durant le mois de mars 1991;

b) au plus tard jusqu’au soixantième jour de séance subséquent du Parlement si celui-ci si ge moins de vingt jours durant le mois de mars 1991.

Ainsi, vous prévoyez longtemps à l’avance, monsieur le ministre, jusqu’en 1991. Ne faisons donc pas de prévisions.

Honorable sénateurs, nous avons fini de discuter des questions à l’ordre du jour. Y a-t-il autre chose?

**Honorable Mr. Bussières:** Mr. Chairman, with your permission I would like to thank you as well as the members of your Committee for the work you accomplished long before I



**[Text]**

pour le travail que vous avez accompli avant que je n'aie moi-même commencé à soupçonner l'existence de ces travaux. Vous y avez apporté des connaissances et une étude approfondie remarquables. J'apprécie grandement la recherche du bien commun, et l'objectif du bien commun qui vous motivent en voulant assurer que la Loi sur les banques soit adoptée le plus rapidement possible.

Vous avez été d'une souplesse remarquable vis-à-vis certaines de vos préoccupations. Nous apprécions votre collaboration afin d'assurer que les Canadiens puissent avoir cette nouvelle législation le plus tôt possible.

Merci, messieurs.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister.

I just want to tell the committee, before we adjourn, that it is the intention to table the report of this committee on this bill, C-6, in the Senate when it sits at 2 o'clock tomorrow afternoon. The proceedings will then go on from there, depending on the nature of the report as we conclude it.

The procedure we have followed in the past, when undertakings are given of the kind that the minister has given today, is that the committee reports the bill without amendment. If this procedure is followed, the report is considered, and if with leave the bill is given third reading tomorrow, the only thing remaining will be royal assent. I have been present when royal assent has been given at 11.30 at night, so there will be a long time available on Wednesday.

If there are no other questions, the committee will adjourn.

The committee adjourned.

**[Traduction]**

was ever aware of these matters. You have contributed a great deal of knowledge and undertaken a remarkable in-depth study. I greatly appreciate this search for the common well-being which motivates you in your desire to ensure that the Bank Act be passed as soon as possible.

You have shown a remarkable flexibility with respect to some of your concerns. We appreciate your co-operation in ensuring that Canadians may benefit from this new legislation as soon as possible.

Thank you, gentlemen.

**Le président:** Merci, monsieur le ministre.

Avant de lever la séance, je tiens à signaler aux membres du comité que nous avons l'intention de déposer notre rapport au sujet du bill C-6 au Sénat lorsqu'il siégera demain à 14 heures. Les délibérations suivront ensuite leur cours, selon la nature de nos conclusions.

Par le passé, lorsque nous avons eu des engagements de la part du ministre comme c'est le cas aujourd'hui, le Comité fait rapport sans proposer de modifications au projet de loi. On suit ce processus, on étudie le rapport et si le projet de loi est lu une troisième fois demain, il n'y manquera que la sanction royale. On a déjà donné la sanction royale à 23 h 30; il se pourrait donc que nous attendions longtemps mercredi.

S'il n'y a pas d'autres questions, le comité ajournera ses travaux.

La séance est levée.









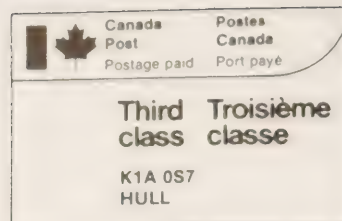












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

The Hon. Pierre Bussières, Minister of State (Finance)

L'honorable Pierre Bussières, ministre d'État (Finances)

*Department of Finance:*

Mr. W. A. Kennett, Inspector-General of Banks;  
Mr. M. G. Clennet, Director, Foreign Banks Division;  
Mr. G. W. King, Director, Capital Markets;  
Mr. R. LaBrosse, Financial Institutions Div.

*Ministère des Finances:*

M. W. A. Kennett, inspecteur général des banques;  
M. M. G. Clennet, directeur, division des banques  
étrangères;  
M. G. W. King, directeur, marché des capitaux;  
M. R. LaBrosse, division des institutions financières.

First Session  
Thirty-second Parliament, 1980



Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Tuesday, December 2, 1980

Le mardi 2 décembre 1980

Issue No. 27

Fascicule n° 27

**Fourth Proceedings on:**  
Bill S-10—"An Act to amend the  
Corporations and Labour Unions  
Returns Act"

---

**Quatrième fascicule concernant:**  
Bill S-10—"Loi modifiant la Loi  
sur les déclarations des corporations  
et des syndicats ouvriers"

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

\**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow,

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

\**Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
October 7, 1980:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Stanbury, seconded by the Honourable Senator Goldenberg, for the second reading of the Bill S-10, intituled: “An Act to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act”.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 7 octobre 1980:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Stanbury, appuyé par l'honorable sénateur Goldenberg, tendant à la deuxième lecture du Bill S-10, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois, que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 2, 1980

(4)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to discuss the following:

Bill S-10—"An Act to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Cook, Godfrey, Lafond, Molson, Smith (*Colchester*) and Walker. (9)

*Witnesses:*

*National Committee for Independent Canadian Unions:*

Mr. Ralph Ellis, Chairman;

Dr. David Brasset, Member of the National Committee and Chairman of the National Party of Canada.

Following the opening statement, the Committee proceeded to the examination of the witnesses.

At 4:15 p.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m., Thursday, December 4, 1980.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 2 DÉCEMBRE 1980

(4)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30, pour étudier le document suivant:

Bill S-10—«Loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Cook, Godfrey, Lafond, Molson, Smith (*Colchester*) et Walker. (9)

*Témoins:*

*Comité national des syndicats canadiens indépendants:*

M. Ralph Ellis, président;

M. David Brasset, membre du Comité national et président du Parti national du Canada.

Après la déclaration préliminaire, le Comité entreprend l'examen des témoins.

A 16 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 4 décembre 1980, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 2, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-10, to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act, met this day at 2.30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, the witnesses we have today, on Bill S-10, are from the National Committee for Independent Canada Unions. Mr. Ralph Ellis is the chairman. Are you making the presentation, Mr. Ellis?

**Mr. Ralph Ellis, Chairman, National Committee for Independent Canadian Unions:** Yes, Mr. Chairman, along with my colleague.

**The Chairman:** Immediately on my right, honourable senators, is Mr. Ralph Ellis, the Chairman of the National Committee for Independent Canadian Unions; and on his right is Dr. David Brasset, a member of the National Committee for Independent Canadian Unions, and chairman of the National Party of Canada. Mr. Ellis is going to make what we call the opening statement. We have had a brief from this organization.

Will you proceed, when you are ready, Mr. Ellis?

**Mr. Ellis:** Mr. Chairman, did you want me to read the brief as presented previously?

**The Chairman:** You can assume that we have read it. I thought that perhaps you might develop the points that you are putting forward.

**Mr. Ellis:** All right.

Mr. Chairman, honourable senators, we want first to thank you for inviting us here. We are going to put forward our views on Bill S-10, and my colleague, Dr. David Brasset, will elaborate on what I am saying.

To start with, there is no doubt in our minds that the CALURA reports are a constant source of embarrassment to American branch plant unions in Canada, and that the leaders of these unions would be very happy if they were not obliged by law to reveal their figures to the public. Since 1962 these reports show that these unions have milked their Canadian membership to the tune of close to \$400 million in the form of union dues—They have taken out of Canada \$400 million since 1962.

The National Committee for Independent Canada Unions is in favour of full and complete reporting of all legitimate expenses of American unions in Canada. The American union leaders are forever complaining that the figures published by CALURA do not give a true financial picture. If this is the case, the question must then be asked, why do they not publish

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 2 décembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le Bill S-10 intitulé Loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers, se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui, pour étudier le Bill S-10, des représentants du Comité national des syndicats canadiens indépendants, dont le président est M. Ralph Ellis. Est-ce vous qui présenterez l'exposé monsieur Ellis?

**M. Ralph Ellis, président, Comité national des syndicats canadiens indépendants:** Oui, monsieur le président, de concert avec mon collègue.

**Le président:** Honorables sénateurs, M. Ralph Ellis, président du Comité national des syndicats canadiens indépendants, est assis à ma droite et M. David Brasset, membre du Comité national des syndicats canadiens indépendants et président du Parti national du Canada se trouve à sa droite. M. Ellis fera ce qu'on appelle une déclaration préliminaire. Nous avons déjà reçu le mémoire que son comité a déposé.

Voulez-vous commencer, si vous êtes prêt?

**M. Ellis:** Monsieur le président, voulez-vous que je lise le mémoire que j'ai déjà déposé?

**Le président:** Je crois que nous l'avons tous lu. Peut-être pourriez-vous expliquer plus à fond les questions dont vous désirez discuter.

**M. Ellis:** Je vois. C'est bien.

Monsieur le président, honorables sénateurs, nous tenons d'abord à vous remercier de nous avoir invités à venir témoigner. Nous allons vous faire part de notre opinion au sujet du Bill S-10, et mon collègue, M. David Brasset, donnera des détails sur ce que j'ai dit.

Disons d'abord que nous sommes persuadés que les rapports présentés aux termes des dispositions de la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers sont une source continuelle d'embarras pour les syndicats américains qui possèdent des filiales au Canada, et que les dirigeants de ces syndicats seraient très heureux s'ils n'étaient pas forcés par la Loi à révéler les chiffres de leurs activités au public. Depuis 1962, ces rapports révèlent que ces syndicats ont soutiré à leurs membres canadiens près de \$400 millions sous forme de cotisations syndicales. Ils ont sorti \$400 millions du Canada depuis 1962.

Le Comité national des syndicats canadiens indépendants voudrait que les syndicats américains au Canada fournissent un état détaillé des dépenses réelles engagées. Les dirigeants américains se plaignent toujours de ce que les statistiques publiées conformément à la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers ne donnent pas une bonne idée



## [Text]

their own set of figures? If they do not agree with the figures published by Mr. Foti of the Business Finance Division of Statistics Canada, which deals with the CALURA reports, then they are perfectly free to give their own set of figures. They can publish them in the newspaper, they can give them to the union members, they can make them public; but they do not do this.

We in the NCICU welcome the change that would make it mandatory that reports be filed within 90 days instead of the present six months. We feel that a six-month period is too long to wait for a report such as this. We believe that the CALURA reports should show how much money these American branch unions make in Canada. They should show the monies collected in Canada which they invest in stocks, bonds and properties in the United States, and also the contributions made to strike funds in the United States. The report does not deal with these things; the report only deals with a few basic points. We would like to see this bill bring in all the facts such as how much money they make on the money that they take out of Canada in the form of union dues, and how much money they take out of Canada in the form of strike donations. We would like to see these matters included in this bill.

We are also concerned about section 10(b) which would allow these American unions to report their expenses made inside or outside Canada. I would point out that these expenses are prepared by the secretary-treasurer of the American union, and it would definitely be in his best interests to show a deficit on Canadian operations. It should be remembered that the CALURA reports are prepared by the secretary-treasurer of the international union and, as I said before, it is in his best interests to do everything possible to show a deficit on Canadian operations. This bill would allow him to do this. It would allow American unions to report their losses, if and when they had any, but it would also allow them not to report their profits, which is very unfair.

We would point out, regarding section 10(b)(2), that our objection is to the proposed addition which would give American unions the right to voluntarily report all expenditures made inside or outside Canada for the benefit of the members resident in Canada. In the first place, we have no way of knowing if these voluntary reports are true or false. In the second place, we do not believe for one moment that the executive board of any American union would voluntarily submit a report which shows they are making a profit under Canadian operations. If this bill is passed, you will give them that right. They will have the right to voluntarily submit reports which cannot be checked. We have no way of knowing if they are right or wrong, and they do not even have to report it unless they wish to do so.

In addition to this, they could voluntarily report on the years when they did have heavy expenditures in Canada, such as in 1969 when there were two large strikes, one in Hamilton

## [Traduction]

de la situation financière. Si c'est vrai, on doit alors se demander, pourquoi ils ne publient pas leurs propres données. S'ils ne sont pas d'accord avec les chiffres publiés par M. Foti de la Division des finances des entreprises de Statistique Canada qui s'occupe des rapports préparés conformément à la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers, ils peuvent présenter les leurs. Ils peuvent les publier dans le journal du syndicat, les faire parvenir aux syndiqués, ou même les rendre publics. Mais ils ne le font pas.

Nous, les membres du CNSCI, nous réjouissons de modifications qui forceraient les syndicats à présenter ces déclarations dans les 90 jours au lieu des six mois actuels. Nous sommes d'avis qu'une période de six mois est trop longue pour une déclaration de ce genre. Nous croyons que les rapports présentés conformément à la Loi devraient révéler combien d'argent ces filiales obtiennent au Canada. Ils devraient indiquer qu'elle fraction de l'argent recueilli au Canada est placé dans des actions, des obligations et des propriétés aux États-Unis et quelles sont les contributions faites au fonds de grève américain. Le rapport ne porte pas sur ces éléments. Il porte uniquement sur quelques questions de base. Nous aimerions que ce projet de loi les force à révéler combien de profit ils réalisent sur l'argent qu'ils sortent du Canada sous forme de cotisations syndicales ou de dons au fonds de grève. Nous aimerions que le projet de loi stipule que ces éléments doivent faire partie des rapports.

Nous sommes également préoccupés par l'article 10(1) qui permettrait à ces syndicats américains de présenter un état des dépenses engagées au Canada ou hors du Canada. J'aimerais souligner que cet état des dépenses est préparé par le secrétaire-trésorier du syndicat américain et qu'il serait tout à son avantage que cet état révèle un déficit dans les activités du syndicat au Canada. Il ne faut pas oublier que les rapports préparés conformément à cette Loi sont préparés par le secrétaire-trésorier du syndicat international et, comme je l'ai déjà dit, il serait dans son intérêt de faire tout son possible pour que le rapport révèle un déficit du côté des activités au Canada. Ce projet de loi lui permettrait de jouer avec les chiffres. Il permettrait aux syndicats américains de faire état de leurs pertes, si le cas se présente quand ils en auraient, mais il leur permettrait également de ne pas faire état de leurs profits ce qui est vraiment injuste.

Nous aimerions souligner que nous nous opposons à l'article 10(b)(2) puisqu'il permettrait aux syndicats américains de faire état, volontairement, de toutes les dépenses engagées au Canada ou hors du Canada au profit de leurs membres résidant au Canada. Tout d'abord, nous ne pouvons vraiment pas savoir si ces rapports volontaires sont exacts ou non. Deuxièmement, nous ne croyons pas du tout que le comité exécutif d'un syndicat américain présenterait volontairement un rapport qui révélerait qu'il réalise des bénéfices dans leurs activités au Canada. Si le projet de loi est adopté, vous leur donnerez ce droit. Ils auront le droit de présenter volontairement des états qui ne peuvent pas être vérifiés. Nous ne pouvons vraiment pas savoir s'ils sont exacts ou non, et les syndicats n'ont même pas besoin de présenter ces états s'ils ne le désirent pas.

Ils pourraient de plus, de leur propre initiative, présenter un état des dépenses pour les années où ils ont engagé des dépenses importantes au Canada comme en 1969 lorsqu'il y a

[Text]

involving 10,000 workers and one in Sudbury involving 15,000 workers, both steelworkers' locals. At that time they did send back a considerable amount of money, but they still wound up at the end of the year with a profit, although it was smaller than normal. If this bill is passed as is, it would give them the right not to show this. They could say that in 1969 they lost so much, or they did not make as much as they could have.

It is our considered opinion that the amendments contained in Bill S-10 would very definitely weaken the present act and only tend to add to the confusion that is already there.

If you pass this bill, you will, in effect, be placing yet another obstacle in our path. We are bound and determined to rid our country of American branch plant unions and to replace them with independent Canadian unions. If you pass this bill as is, you will, in effect, be throwing another roadblock in our way, which we will overcome, but it will just be another one that we will have to overcome besides the multitude of roadblocks that exist now.

My colleague, Dr. Brasset, may have a comment to add.

**Dr. David Brasset, Member of the National Committee for Independent Canadian Unions and Chairman National Party of Canada:** My name is David Brasset, and I am a member of the National Committee for Independent Canadian Unions and leader of the National Party of Canada. I come here to talk to you very briefly in both capacities. Perhaps I will make reference to our political party of which, incidentally, Mr. Ellis is also a member.

We hold that there is, in fact, no place for international unions in Canada; that union funds paid by union members in Canada ought to be kept in this country for the use and purposes of the Canadian membership exclusively.

We do have reservations, however, most of which were articulated by Mr. Ellis and others who have appeared before this body. We have reservations with respect to Bill S-10. We, in fact, believe that the CALURA reports ought to continue as they are, and we support the full reporting and disclosure of all funds spent outside Canada by union subsidiaries to American head offices. We feel that there are clauses in this bill which, in fact, would allow the international unions to hide those funds collected here.

**Mr. Ellis:** We would be happy to answer any questions or comments from the floor.

**The Chairman:** We have had detailed representations made to us by the CCU, along the same lines as the representations you have made.

I was looking at what Mr. Lang had said when he appeared before us. I am sure the members of the committee will recall that Senator Cook asked Mr. Lang what he thought the

[Traduction]

eu deux grèves importantes, une à Hamilton où 10,000 travailleurs ont débrayé et une autre à Sudbury où 15,000 travailleurs ont débrayé; dans les deux cas il s'agissait de métallurgistes. A ce moment-là, ils ont renvoyé un montant d'argent important au Canada mais, tout de même, à la fin de l'année, ils ont réalisé un bénéfice même s'il était moins fort qu'à l'habitude. Si ce projet de loi est adopté avec le texte actuel, il leur donnerait le droit de ne pas présenter un tel document. Ils pourraient dire qu'en 1969, ils ont perdu tant d'argent ou qu'ils n'ont pas réalisé autant de bénéfices qu'ils auraient pu.

Nous sommes d'avis que les modifications suggérées au Bill S-10 affaibliraient nettement la loi actuelle et qu'elles ne font vraiment qu'empirer la confusion qui existe déjà.

Si vous adoptez ce projet de loi, vous nous présenteriez de fait un autre obstacle. Nous avons fermement l'intention de débarrasser notre pays des syndicats américains et de les remplacer par des syndicats canadiens indépendants. Si vous adoptez ce bill tel quel, vous nous présenteriez un autre obstacle que nous devons surmonter; mais il ne s'agira là que d'un autre obstacle parmi tant d'autres.

Mon collègue, M. Brasset, a peut-être un commentaire à ajouter.

**M. David Brasset, membre du comité national des syndicats canadiens indépendants et président du parti national du Canada:** Je m'appelle David Brasset et je suis membre du Comité national des syndicats canadiens indépendants et Chef du Parti national du Canada. Je viens vous parler brièvement à ce titre. Je ferai peut-être quelques allusions à notre parti politique dont, ceci dit en passant, M. Ellis est également membre.

Nous soutenons qu'il n'y a pas, en fait, de place pour des syndicats internationaux au Canada; que les cotisations syndicales payées par les membres au Canada devraient être conservées au Canada pour être utilisées exclusivement par les membres canadiens.

Nous éprouvons toutefois des réserves qui ont été mentionnées, pour la plupart, par M. Ellis et par les autres témoins qui ont comparu devant ce Comité. Nous avons des réserves au sujet du Bill S-10. De fait, nous croyons que les rapports préparés conformément à la Loi devraient continuer d'être préparés comme ils le sont actuellement, et nous approuvons la divulgation complète de toutes les dépenses engagées hors du Canada par une filiale d'un syndicat américain. Nous sommes d'avis que certains des articles de ce projet de loi permettraient aux syndicats internationaux de ne pas révéler combien d'argent ils ont reçu ici.

**M. Ellis:** Nous serions heureux de répondre à vos questions.

**Le président:** Nous avons reçu des mémoires détaillés de la CSC (dans la même veine.)

Je regardais ce que M. Lang avait dit lorsqu'il a témoigné devant notre comité. Je suis persuadé que les membres du Comité se souviendront que le sénateur Cook a demandé à M.



[Text]

original purpose of the act was to which this bill, S-10, proposes certain amendments. Mr. Lang said:

To report to Canadians and to the government on the funds that were being collected from Canadian workers and from Canadian trade unionists and sent to the United States. That was the main purpose. The purpose was to report on that and bring it to the attention of the public.

Then he added another sentence:

That has slipped a lot over the years.

When he was further questioned by the chairman, he said that Canadian members of international unions could legitimately claim a portion of interest, dividends, rents and other miscellaneous income which is generated from their funds in the international head office. He added that these latter sources accounted for more than 15 per cent of the total income of international unions in 1975. Have you any reason to contest those figures?

**Mr. Ellis:** Not the actual figures, but we say that if this bill is passed, you are going to give the American unions the chance to charge up to us part of their publication expenses.

**The Chairman:** Mr. Lang talked about the magazine that is distributed, and mentioned that it has no Canadian content, yet you are charged part of the cost of preparing, publishing and delivering that magazine. You will recall, senators, that one objection Mr. Lang has was in connection with paragraph 10(b)(ii)(B). That requires:

(B) expenditures made by the union in the reporting period inside or outside Canada and recorded separately in the accounts of the union as being directly related to its operations in Canada.

That provision is in the bill now before us, as I understand it. The complaint is, of course, that the words, "... as being directly related to its operations in Canada", without the aid of guidelines, makes it impossible to get behind the figures that are furnished as being directly related. Presumably a portion of the cost of this magazine just referred to is charged against the receipts from Canada by contributions to the international union. Some guidelines may be required.

What suggestion have you to make, Mr. Ellis? Let us assume that this provision, in its present form, does not require such information and such disclosure to make the information of any real value to you. What would you suggest should be further provided?

**Mr. Ellis:** That brings us back again to the word "voluntary." It states that they can voluntarily do this; they don't have to do it. If this committee would like to nail it down, it could say, "Okay, you must do it."

**The Chairman:** Make it mandatory.

[Traduction]

Lang quel était à son avis le but initial du Bill S-10. M. Lang a répondu:

Faire rapport aux Canadiens et au gouvernement des fonds perçus de travailleurs canadiens ainsi que de syndicats ouvriers canadiens et envoyés aux États-Unis. C'était là le but principal: faire rapport et attirer l'attention du public sur le sujet.

Et il a alors ajouté:

Nous n'en sommes plus là.

Lorsque le président lui a demandé plus de précisions, il a dit que les membres canadiens de syndicats internationaux pourraient légitimement revendiquer une partie des intérêts, dividendes, loyers et autres recettes diverses qui proviennent de leurs fonds versés au siège central international. Il a ajouté que ces dernières sources ont représenté en 1975 plus de 15 p. 100 du revenu total des syndicats internationaux. Avez-vous des raisons de douter de ces chiffres?

**M. Ellis:** Nous contestons pas ces chiffres, mais nous disons simplement qu'en adoptant le projet de loi, vous donnerez au syndicat américain la possibilité de nous faire payer pour une partie de leurs frais de publication.

**Le président:** M. Lang a parlé du journal qui est distribué aux syndiqués et a mentionné qu'il ne comportait aucun élément canadien, et que cependant ces syndiqués paient une partie des coûts de préparation, de publication et la livraison du journal. Vous vous souviendrez, sénateurs, qu'une des objections de M. Lang portait sur l'article 10(3)(b)(ii)(B). Aux termes de cet article:

(B) les dépenses que le syndicat a engagées au Canada ou hors du Canada au cours de la période de rapport et inscrites séparément dans ses comptes comme étant liées directement à ses activités au Canada.

Cette disposition se trouve dans le projet de loi que nous étudions aujourd'hui, si je ne me trompe pas. On se plaint évidemment de ce que les mots «comme étant liées directement à ses activités au Canada», sans l'aide de lignes directrices, nous empêchent de recevoir tout renseignement autre que ceux qui sont directement liés aux activités du syndicat au Canada. Il est probable qu'une fraction du coût du journal dont nous venons de parler est soustraite des recettes obtenues au Canada sous forme de cotisations versées au syndicat international. Peut-être devrions-nous avoir des lignes de conduite.

Que pouvez-vous nous suggérer, Monsieur Ellis? Supposons que cette disposition sous son libellé actuel n'exige pas la production de tels chiffres ou une telle divulgation qui pourraient rendre ces renseignements vraiment utiles. Qu'est-ce que vous suggérez qu'on ajoute à ces articles?

**M. Ellis:** Cela nous ramène encore à l'expression «volontaire». On dit dans le projet de loi qu'ils peuvent présenter cet état des dépenses s'ils le désirent. Ils n'ont pas besoin de le faire. Si ce comité voulait rendre cette divulgation obligatoire, il pourrait dire "D'accord, vous êtes tenus de présenter ce rapport".

**Le président:** Rendre la présentation de ces documents obligatoire.



[Text]

**Mr. Ellis:** Right.

**The Chairman:** But you do need something more than that. Do you not need guidelines which might, presumably, be provided by regulation?

**Mr. Ellis:** Yes, I suppose so. But on this question of charging Canadian sections with American expenses, suppose, for example, the president of United Steel Workers decided to take a trip from Pittsburgh, Pennsylvania to Los Angeles; because he represents the Canadian membership, he could say, "Well, we are going to charge part of my trip to the Canadian membership," and in all probability the trip would have nothing to do with the Canadian membership. We could be charged for part of that trip, part of his wages and part of his expenses, and that is wrong.

**The Chairman:** Making the disclosure mandatory would not deal sufficiently with the problem. Is that right? Requiring the disclosure—not that they might voluntarily supply this information—does not give you enough. It appears to me you may need guidelines. They may have to provide what are the premises on which this allocation is made.

**Mr. Ellis:** Yes, that is right.

**Dr. Brasset:** I would think so, at least as a first step. The reasons for the details around the expenditure ought to be revealed, and that ought to be mandatory.

**The Chairman:** I am not sure you mean the reasons; perhaps you mean the nature of the expenditure.

**Dr. Brasset:** Yes.

**The Chairman:** The magazine publication was demonstrated to the committee at our last meeting, and the magazine was referred to, so that there is no value in repeating that.

I see that in the course of this hearing, Senator Godfrey, you took part in the discussion. At one stage, what I said to Mr. Lang was:

And you want some provision in the bill which will give the Canadian workman or member of that American union something that will allow his union to demand what the factual support is for charging that expense against Canada?

At that stage, Senator Godfrey, you said:

I must say that the drafting is not very good. It says it must be recorded, 'as being directly related.' It does not say it has to be directly related. As long as they say it is, it is all right.

That satisfies the requirement or the provision in the bill.

**Senator Godfrey:** I had forgotten about that.

**The Chairman:** In other words, your position is that you need some teeth in it. Simply to say you must identify it as being directly related is not enough. You want to know the basis on which that conclusion is reached and that decision is made.

With respect to the contributions by Canadian unions to international unions, how are they accounted for and what is

[Traduction]

**M. Ellis:** En effet.

**Le président:** Mais vous avez besoin de quelque chose d'autre. N'avez-vous pas besoin de lignes directrices qui pourraient, probablement, être établies par des règlements?

**M. Ellis:** Oui, je suppose. Mais pour ce qui est d'imputer aux syndiqués canadiens les dépenses des syndicats américains, supposons, par exemple, que le président des métallurgistes unis d'Amérique décide de faire un voyage de Pittsburgh, Pennsylvanie, à Los Angeles; parce qu'il représente les membres canadiens il pourrait dire «Bon, nous allons faire payer une partie de mon voyage aux syndiqués canadiens» et ce voyage n'aurait probablement absolument rien à voir avec les syndiqués canadiens. Nous pourrions avoir à payer pour une partie de ce voyage, de son salaire et de ses dépenses et c'est injuste.

**Le président:** Mais rendre la divulgation de ces chiffres obligatoire ne réglerait pas le problème. N'est-ce pas? Il suffit pas de les forcer à révéler ces chiffres, au lieu de leur laisser le choix. Il me semble que vous auriez besoin de lignes de conduite. Elles vous permettraient de déterminer à quoi ont servi les cotisations.

**M. Ellis:** Oui, c'est vrai.

**M. Brasset:** Je pense, au moins dans une première étape, que l'affectation de l'argent devrait être révélée; ceci devrait être obligatoire.

**Le président:** Quand vous dites «affectation», vous voulez parler de la nature des dépenses, n'est-ce pas?

**M. Brasset:** Oui.

**Le président:** La publication du journal a été donnée en exemple à ce comité lors de notre dernière réunion, et puisqu'on en a déjà parlé, il ne sert à rien de nous répéter.

Je vois que lors de cette réunion, sénateur Godfrey, vous aviez participé à la discussion. Quand j'avais dit à M. Lang:

Et vous voulez qu'on y ajoute une disposition qui fournilra aux travailleurs ou aux membres canadiens de ce syndicat américain un moyen grâce auquel ce dernier pourra demander sur quoi il se fonde vraiment pour imputer cette dépense au Canada?

Et vous avez dit à ce moment-là, sénateur Godfrey:

Je dois dire que c'est très mal dit. On dit que les dépenses doivent être inscrites «comme étant liées directement». Le bill ne stipule pas que ces dépenses doivent être directement liées. Mais tant que les syndicats le disent, tout est pour le mieux.

Cela répond aux exigences ou aux dispositions du projet de loi.

**Le sénateur Godfrey:** J'avais oublié cette discussion.

**Le président:** En d'autres mots, votre position est que vous voulez quelque chose de plus concret. Il ne suffit pas de dire simplement que vous devez établir qu'elles sont directement liées. Vous voulez qu'on justifie cette conclusion et cette décision.

Quant aux contributions versées par les syndicats canadiens aux syndicats internationaux, comment sont-elles utilisées,

[Text]

the basis for the accounting? If you have that information, is there any other objection that you have to the bill?

**Mr. Ellis:** Specifically, we are afraid that if section 10(2) goes through, it is not specific enough to close the loopholes, and the American unions will be able to squeeze through these loopholes and get out of reporting to the Canadian membership exactly what is going on.

**Senator Godfrey:** Just to get it straight in my mind, it is mandatory for them to make the report under 10(b)(ii)(B).

**The Chairman:** Yes.

**Senator Godfrey:** You are talking of voluntary reports but it is just the extra report that is voluntary under section 10(b)(2).

**The Chairman:** This may be a misinterpretation by the witnesses. The bill does require them to make the report where it is directly related.

**Senator Godfrey:** Right.

**The Chairman:** The problem may be created by the words "directly related". What does that mean? And how must the international unions account in their accounting? Being directly related does not require them to state the factual base.

**Senator Godfrey:** Well, of course they would be tempted to increase that as much as possible, I presume.

**The Chairman:** Before the Canadian unions could complain that they were not getting enough information, and the international might counter by saying, "We say these expenses are directly related," should there be the requirement of a factual statement of the basis upon which that decision is made, that there is this direct relationship? That is the question you want us to decide.

**Mr. Ellis:** Right.

**Senator Cook:** As I understand it, your complaint is that, in your view, the Canadian members of these international unions do not get a fair, proper or adequate return for the dues which they pay.

**Mr. Ellis:** Yes, that is right.

**Senator Cook:** And you feel that the reports, which will have to be filed under this act, will not show the extent to which they are not getting a fair and proper return.

**Mr. Ellis:** Yes, plus the fact that they will be able to throw in a lot of so-called expenses on behalf of the Canadian membership which, in effect, are really not part of the Canadian membership expenses at all.

**Senator Cook:** In other words, you would not be able to analyze the true situation. But will that apply to the Canadian unions themselves who are paying these dues?

**Mr. Ellis:** I do not know. We have never given it any thought in regard to the Canadian unions, because we feel that

[Traduction]

comment la comptabilité est-elle faite? Si vous avez ce renseignement, avez-vous d'autres réserves contre ce projet de loi?

**M. Ellis:** Plus particulièrement, nous craignons que, si l'article 10(ii) est adopté, il ne soit pas assez précis pour éliminer les points faibles et que les syndicats américains se servent de ces points pour ne pas avoir à justifier leurs dépenses aux syndicats canadiens.

**Le sénateur Godfrey:** Si j'ai bien compris, ils sont tenus aux termes de l'article 10(b)(ii)(B) de présenter un état des dépenses?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Vous parlez des états des dépenses qu'ils présentent de leur propre initiative, mais, aux termes de l'article 10 (b)(2) ce n'est que le rapport supplémentaire qui est facultatif.

**Le président:** Peut-être les témoins ont-ils mal compris. Le projet de loi force les syndicats à présenter un état des dépenses directement liées à leurs activités au Canada.

**Le sénateur Godfrey:** C'est exact.

**Le président:** Le problème vient peut-être des mots «directement lié». Qu'est ce que cela veut dire? Et comment les syndicats internationaux doivent-ils justifier ces dépenses dans leur comptabilité? Ils doivent faire état des dépenses directement liées mais pas nécessairement les justifier?

**Le sénateur Godfrey:** Évidemment, ils essaieront de gonfler ces dépenses le plus possible.

**Le président:** Avant que les syndicats canadiens puissent se plaindre qu'ils ne reçoivent pas assez d'informations, les syndicats internationaux pourront répliquer «Nous disons que ces dépenses sont directement liées». Devrait-il y avoir des dispositions qui stipulent que cette décision doit être justifiée, et qu'on démontre ce lien. C'est la question que vous voulez que nous décidions.

**M. Ellis:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Si j'ai bien compris vous vous plaignez que les membres canadiens de ces syndicats internationaux n'obtiennent pas assez en retour des cotisations qu'ils paient.

**M. Ellis:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Cook:** Et vous êtes d'avis que les états des dépenses qui devront être présentés en vertu de cette Loi, ne révéleront pas dans quelle mesure ils reçoivent un retour juste et approprié.

**M. Ellis:** Oui, de plus, les syndicats internationaux pourront inclure toute sorte de «dépenses» engagées au nom des membres canadiens qui, de fait, ne font nullement partie des dépenses effectuées pour eux.

**Le sénateur Cook:** En d'autres mots, vous ne pourriez pas analyser la vraie situation. Mais cela s'appliquera-t-il aux syndicats canadiens même qui paient ces cotisations?

**M. Ellis:** Je ne sais pas. Nous n'avons jamais vraiment étudié cet aspect en relation avec les syndicats canadiens,



[Text]

we can handle those Canadian unions so long as they are in Canada.

**Senator Cook:** Are they not the ones vitally concerned?

**The Chairman:** They are the ones that pay the dues.

**Senator Cook:** They are the ones who will be concerned in getting the returns.

**Mr. Ellis:** Well, you have opened up a whole new can of worms, so to speak.

**Senator Walker:** Oh, no, it is an old can. It is the basis of your whole thinking. It is not a new can of worms. It is very basic.

**Dr. Brasset:** I do not quite understand the question the way you put it; or, if I do understand it, it seems to me that it is not really the concern of the Canadian unions, but rather a concern of the Canadian members of American unions who, in fact, say, "Look, I am paying"—and, collectively, I think, they pay something close to a hundred million dollars outside of the country. Part of that comes back, pretty well gratuitously, from the American head office to the Canadian membership. It is the member who lives in Canada, who pays taxes in this country and so on, who I think is most concerned, concerned at least to know whether he is getting value for the money he is sending to Pittsburgh, or wherever it is.

**The Chairman:** Cannot you assume that if the Canadian members of the international union continue their membership they must be satisfied that that relationship has value to them?

**Dr. Brasset:** I don't know. I think really that American unions have thrived in this country for a number of reasons, and the idea that the member is getting value for his money is not, I think, one of the reasons they have survived. There are all sorts of other reasons why American unions have flourished in this country, but I do not believe that is one of them.

**The Chairman:** Senator Molson seemed to have an idea of that kind, because the other day, when he was questioning Mr. Lang, he raised that issue, as to whether there was some confusion between getting the basic information supporting the allocations and the test that Mr. Lang was trying to apply, which was the test of benefit—"I pay money. What benefit do I get from it?" You say you do not think that is the important reason. Would there be other important reasons to be identified with a substantial union that might have more, shall we call it, clout in the event of problems arising?

**Mr. Ellis:** American unions have been around for 75, 80 or 100 years, and Canadian workers have been born into these unions. It is only in the last perhaps 10, 15 or 20 years that Canadian workers are beginning to ask questions, such as, "What am I doing in this American union? Why am I sending my money south of the border? What benefit am I getting for belonging to an American union?"

The situation is this. The average worker in the plant does not want to stick his neck out. Once he starts complaining

[Traduction]

parce que nous sommes persuadés que nous pouvons nous occuper de ces syndicats tant qu'ils sont au Canada.

**Le sénateur Cook:** Ne sont-ils pas ceux qui sont vraiment touchés?

**Le président:** Ce sont eux qui paient les cotisations.

**Le sénateur Cook:** Ce sont eux qui chercheront à recevoir quelque chose en retour.

**M. Ellis:** Et voilà! Vous venez de nous présenter un nouveau problème.

**Le sénateur Walker:** Oh non, c'est un vieux problème! Il est à l'origine de toute cette histoire. Ce n'est pas un nouveau problème. Il est très fondamental.

**M. Brasset:** Je ne comprends pas très bien le problème ou du moins votre façon de le présenter; si je comprends bien, il me semble que ce n'est pas vraiment le problème des syndicats canadiens, mais plutôt celui des travailleurs canadiens membres de syndicats américains qui, de fait, se rendent compte de ce qu'ils paient. Et, collectivement, je crois qu'ils paient environ \$100 millions qui sortent du pays. Une partie de cet argent revient aux travailleurs canadiens sans obligation. C'est le syndiqué qui vit au Canada, qui paie des impôts dans ce pays, etc, et qui est, selon moi, le plus intéressé, du moins à savoir s'il reçoit quelque chose de valable pour l'argent qu'il envoie à Pittsburgh ou peu importe à l'endroit où se trouvent les bureaux du syndicat.

**Le président:** Ne croyez-vous pas que si les syndiqués canadiens continuent à faire partie du syndicat international, c'est qu'ils sont satisfaits des services qu'on leur offre?

**M. Brasset:** Je l'ignore. Je crois vraiment que les syndicats américains ont prospéré dans ce pays pour un certain nombre de raisons, et je ne crois pas que c'est vraiment parce que les syndiqués canadiens reçoivent de bons services en retour de leurs cotisations. Il y a toutes sortes d'autres raisons pour lesquelles les syndicats américains ont réussi dans ce pays, mais je ne crois pas qu'il s'agisse là d'une de ces raisons.

**Le président:** Le sénateur Molson semble penser la même chose parce l'autre jour lorsqu'il posait des questions à M. Lang, il a soulevé ce problème et lui a demandé s'il y avait une certaine confusion entre le fait de recevoir les renseignements de base justifiant la comptabilité et la théorie de M. Lang est celle des avantages reçus:—«Je paie. Quels avantages est-ce que je reçois?» Vous dites que vous ne pensez pas que ce soit la raison principale. Y aurait-il d'autres raisons importantes qu'on associerait à un syndicat fort qui pourrait avoir plus «pouvoir» lorsque des problèmes se présentent?

**M. Ellis:** Les syndicats américains existent depuis 75, 80 ou 100 ans et les travailleurs Canadiens en ont toujours été membres. Ce n'est qu'au cours des dernières 10, 15 ou 20 années que les travailleurs Canadiens ont commencé à se poser des questions comme «Pourquoi suis-je membre d'un syndicat américain? Pourquoi est-ce que j'envoie mon argent aux États-Unis? Quel avantage est-ce que je retire des mes contributions à un syndicat américain?»

Voici la situation: Le travailleur moyen à l'usine ne veut pas «se mouiller.» S'il se plaint des dirigeants du syndicat améri-



[Text]

about the leadership of the American union he sticks his neck out to have his head chopped off by the leaders of the American union, who can make his life pretty damned miserable. If it is a closed shop and he is kicked out of the union—which could happen; it pretty nearly happened to me, but it did not happen to me because I was within one year of retiring and I got out before they could put the arm on me, so to speak—the American union leadership can put pressure on the Canadian member who objects to this, and if it is a closed shop he can wind up being kicked out of the union, and being a closed shop he doesn't work for that company any more. This is the kind of situation we are in.

**Senator Cook:** I am inclined to feel that the finances are a matter for the union members themselves, through their elected officers and otherwise, to complain about rather than for an outside body. That is just my view at the moment. Apart from finances and the general statement you have made, what controls, if any, are imposed upon the Canadian unions by the American parents?

**Mr. Ellis:** There is the constitution, which states that any member speaking against that union leaves himself open to a charge of disloyalty to the American union, whose headquarters are in the States.

**Senator Cook:** Is it put in that language?

**Mr. Ellis:** Yes. There is a clause that most American unions have which says words to the effect that anybody promoting any other union than the American union he is in can be charged with disloyalty, and a result of such a charge a number of things can happen to him.

**Senator Cook:** That is not unusual.

**The Chairman:** Senator Cook, maybe we are enlarging this issue too much. Perhaps the real question here is that for statistical purposes the government wants information about what amount of money by way of dues is payable by Canadian unions to the international unions who may be their parent unions. That information may be required in order to determine whether they are paying and getting nothing, or whether there is any relationship of service by the parent to the Canadian union for these payments.

The unions who appeared before us the other day say—and I understand Mr. Ellis takes the same position today—that the accounting the American parent unions give is so general in its nature that it is difficult, if not impossible, to challenge the accuracy of it. Obviously, the accounting by the American parent unions shows at least a substantial part of the Canadian dues payable being spent for Canadian union purposes. What they are asking is that the American parent unions be required to give a closer basic factual account of the facts that underline these expenditures that the American parent unions say were in relation to Canadian unions and the Canadian unions benefit to a certain dollar extent. That takes us away entirely from the relationship between the two unions. All the third party, the government, wants is a factual account. It may be, as Senator Godfrey said the other day, that it does not give

[Traduction]

cain, ces derniers pourraient exercer des représailles contre lui et lui rendre la vie très difficile. Le syndiqué qui travaille dans un atelier fermé peut, en cas d'opposition, subir des pressions de la part de la direction américaine du syndicat et, finalement, en être exclu, ce qui lui fera donc perdre son emploi. Cela a failli m'arriver, mais comme j'étais à un an de la retraite, j'ai pris ma retraite avant que le syndicat ne s'en prenne à moi. Voilà la situation dans laquelle nous nous trouvons.

**Le sénateur Cook:** J'ai l'impression que les finances du syndicat relèvent de la compétence de ses membres, par l'intermédiaire de leurs délégués élus, et c'est donc à eux de s'en plaindre, et non à un organisme extérieur. Voilà mon point de vue à l'heure actuelle. Quels sont, à part le domaine des finances et la déclaration générale du syndicat, les éventuels contrôles imposés aux syndicats canadiens par les centrales américaines?

**M. Ellis:** L'acte constitutif du syndicat prévoit généralement que le syndiqué qui prend position contre son syndicat s'expose à une accusation de déloyauté de la part du syndicat américain, dont le siège social se trouve aux États-Unis.

**Le sénateur Cook:** La sanction est-elle prévue dans ces termes?

**M. Ellis:** Oui. Les actes constitutifs de la plupart des syndicats américains prévoient que tout syndiqué qui prend position en faveur d'un autre syndicat peut être accusé de déloyauté et s'exposer ainsi à un certain nombre de sanctions.

**Le sénateur Cook:** C'est assez normal.

**Le président:** Sénateur Cook, nous sortons un peu du sujet. Ce qui importe en réalité, c'est que le gouvernement a besoin, à des fins statistiques, de renseignements concernant les sommes d'argent versées sous forme de cotisations par les syndicats canadiens aux centrales internationales auxquelles ils sont affiliés. Ces renseignements sont nécessaires pour déterminer si les syndicats canadiens obtiennent quelque chose en contrepartie de ces versements, par exemple sous forme de la part de la centrale.

Les dirigeants syndicaux qui ont comparu devant nous l'autre jour disaient—et je crois que c'est également l'avis de M. Ellis—que les états comptables des centrales américaines sont si généraux qu'il est difficile, sinon impossible, d'en vérifier l'exactitude. Naturellement, ces états comptables indiquent qu'une bonne partie des cotisations canadiennes est consacrée aux besoins des syndicats canadiens. Le projet de loi voudrait que les centrales syndicales américaines soient tenues de donner davantage de détails sur l'emploi de ces sommes, dont les centrales prétendent qu'elles sont destinées aux syndicats canadiens, de façon que ceux-ci sachent dans quelle mesure ils en profitent. Voilà qui nous éloigne considérablement de la relation entre les deux syndicats. Tout ce que le gouvernement demande, c'est un état comptable précis. Il arrive, comme le disait l'autre jour le sénateur Godfrey, que le

*[Text]*

that measure of accuracy to the information that is furnished to the statistical department.

**Senator Cook:** I agree entirely with your analysis, Mr. Chairman. I was just trying to get some information for my own benefit as to the reasons why the witnesses feel as they do. I think you are quite right in what you say.

**Senator Godfrey:** I am not clear in my mind whether these returns are made public, so that you can go and search them and see what the expenses are for individual unions, or whether these are for statistical purposes only.

**Mr. A. S. Foti, Director, Business Finance Division, Statistics Canada:** They are confidential, according to the act. There are two parts to the act under which two types of information are provided. One type relates to membership, the executives of the union and their locals. This information is public and is available on request to any citizen of Canada, for the payment of a minimum amount. The other type is financial information. It is confidential, and is used only for compiling statistics by certain groups of unions to give an overall picture of the money flows, income, expenditures, assets, liabilities and so on. This information is not available to anybody except those who are compiling it.

**Senator Godfrey:** So it could not be challenged by a Canadian part of an international union.

**Mr. Foti:** Not individually, but a group of unions could be challenged.

**The Chairman:** Mr. Foti, the part of the act we are talking about, section 10(b)(ii)(B), requires:

... expenditures made by the union in the reporting period inside or outside Canada and recorded separately in the accounts of the union as being directly related to its operations in Canada.

That is the information that Statistics Canada wants?

**Mr. Foti:** Yes.

**The Chairman:** What was said before us the other day was and what this union is saying today is that the requirement does not spell out definitely and clearly enough the allocation by the American union of these amounts of dues paid.

**Senator Barrow:** Before Mr. Foti answers that, I should like to go back a little further in that same paragraph. It states:

a statement in the prescribed form and containing such particulars as may be prescribed—

**The Chairman:** That is what I suggested to Mr. Ellis a few minutes ago. This situation may be covered by regulation. As a matter of fact, it is covered by regulation. It is just a question of whether the prescription goes far enough.

**Senator Walker:** It is too general, is it not?

**The Chairman:** Yes.

*[Traduction]*

document des centrales américaines fourni aux services de statistique ne permette pas un contrôle suffisamment précis.

**Le sénateur Cook:** Je suis tout à fait d'accord avec votre analyse, monsieur le président. Je voulais simplement obtenir, à titre personnel, certains renseignements concernant les motivations des témoins. Mais vous avez tout à fait raison.

**Le sénateur Godfrey:** Afin de dissiper toute confusion, j'aimerais savoir si ces déclarations sont rendues publiques et si chacun peut en prendre connaissance pour voir à combien s'élèvent les dépenses de chaque syndicat, ou au contraire, si elles ne sont demandées qu'à des fins statistiques?

**M. A. S. Foti, directeur de la Division des finances des entreprises, Statistique Canada:** Aux termes de la Loi, ces déclarations sont confidentielles. La Loi prévoit deux genres de renseignements, qui correspondent à ses deux parties. Les premiers concernent les sections du syndicat et sa direction, et ces renseignements sont publics; tout citoyen canadien peut se les procurer pour une somme modique. La partie financière, par contre, est confidentielle, et les renseignements qu'elle contient sont seulement compilés, pour permettre de dresser des statistiques, par certains groupes de syndicats de façon à obtenir un tableau d'ensemble des versements, des revenus, des dépenses, de l'actif et du passif, etc. Ces renseignements ne sont disponibles qu'à ceux qui les compilent.

**Le sénateur Godfrey:** Ils ne peuvent être contestés par un syndicat canadien affilié à une centrale internationale.

**M. Foti:** Ils ne peuvent l'être à titre individuel, mais un groupe de personnes pourrait les contester.

**Le président:** Monsieur Foti, la disposition dont nous parlons, à savoir le sous-alinéa 10(b)(ii)(B), est ainsi libellée:

... les dépenses que le syndicat a engagées au Canada ou hors du Canada au cours de la période de rapport et inscrites séparément dans ses comptes comme étant liées directement à ses activités au Canada.

S'agit-il des renseignements demandés par Statistique Canada?

**M. Foti:** Oui.

**Le président:** Le témoin d'aujourd'hui, comme ceux de l'autre jour, déplore le fait que l'obligation énoncée dans la Loi n'expose pas de façon suffisamment claire et précise la méthode que devra suivre la centrale américaine pour indiquer l'emploi des cotisations versées.

**Le sénateur Barrow:** Avant que M. Foti ne réponde à cette question, j'aimerais revenir un peu en arrière. Ce même paragraphe stipule

... un état présenté en la forme et contenant les renseignements que prescrivent les règlements ...

**Le président:** Voilà ce dont je parlais tout à l'heure à M. Ellis. Cette question pourrait être tranchée par voie réglementaire. En fait, c'est déjà le cas. Il s'agit simplement de savoir si les exigences de la loi sont suffisantes.

**Le sénateur Walker:** A mon sens, le texte n'est pas assez précis.

**Le président:** C'est vrai.



[Text]

**Senator Walker:** You can get around it in all sorts of ways.

**The Chairman:** At least with a team of horses.

**Mr. Foti:** In the discussions we had with the unions when we developed these passages, it was quite clear what was directly related and what was not directly attributable. Under section 10(b)(ii)(B) there will be no allocation. These are expenditures made directly, for which there are vouchers, and they must be recorded separately in the books of the international unions. These books will be made available to us so that we may check on them. In addition, all these expenditures must be certified by independent, professional auditors.

That is exactly the reason why we divided these into directly and not directly attributable expenditures. In the consultations we had with both Mr. Ellis and the CCU they said that they did not want the expenditures diluted. They said that they were not against a bill providing for the reporting of more expenditures, but they wanted to be sure that these were accurate and useful.

Therefore, we divided the reporting of expenditures into two parts, the first being such expenditures as salaries and wages paid to employees in Canada, rental of offices in Canada and travel expenses of auditors travelling in Canada to visit union locals. When the bill states "expenditures paid outside Canada", this refers, for example, to international union's headquarters paying a per capita fee to the ILO, the International Labour Organization, in Geneva, for each member whether a resident of Canada or abroad. The main criterion is that the expenditure could be directly tied to operations in Canada, and which directly benefits the Canadian membership. There is no allocation; it is simple accounting according to accepted accounting procedures. There is a set of accepted accounting procedures, and no auditor would sign a financial statement if it were false.

**The Chairman:** There may be shared expenses.

**Mr. Foti:** We now come to shared expenses, referred to as "not directly attributable". There are a number of types of expenditures, such as the cost of running the headquarters office, including the salaries to management, which you, Mr. Chairman, pointed out the last time that they may be needed for the existence of an affiliate in Canada.

Mr. Lang brought up the fact that various unions operate in different ways: there are unions with offices in Canada, with all expenditures being paid in Canada; and there are other unions which are operated from a basement, with virtually no expenditures. To accept the reporting of allocated expenditures based on the ratio of the membership would not be correct because of the different ways in which the unions do business.

Therefore, the provision for the reporting of these expenditures is voluntary, not mandatory. If it were mandatory, these expenditures would have to be reported to Parliament and

[Traduction]

**Le sénateur Walker:** La Loi peut être tournée de bien des façons.

**Le président:** Oui, de la manière la plus grossière.

**M. Foti:** Lorsque nous avons discuté de la formulation de ces dispositions avec les syndicats, nous avons établi très clairement les dépenses qui sont directement attribuables et celles qui ne le sont pas. Par ailleurs, l'alinéa 10b)(ii) ne prévoit pas de répartition. Les dépenses engagées directement, qui correspondent à des pièces justificatives, doivent être enregistrées séparément dans la comptabilité de la centrale syndicale internationale, dont les registres devront être mis à notre disposition à des fins de contrôle. En outre, toutes ces dépenses doivent être certifiées par des vérificateurs indépendants agréés.

C'est précisément pour cela que nous avons séparé les dépenses directement attribuables des dépenses indirectement attribuables. De l'avis de M. Ellis et de celui du CSC, il n'est pas souhaitable que ces dépenses soient diminuées. Les syndicats ne s'opposent pas à un projet de loi prévoyant la divulgation des dépenses. Au contraire, plus il y en a, mieux c'est, mais ils veulent être certains que ces dépenses sont exactes et utiles.

C'est pourquoi nous les avons divisées en deux parties, dont la première correspond aux traitements et salaires versés aux employés au Canada, à la location de bureaux au Canada et aux déplacements effectués au Canada par des vérificateurs pour rendre visite à des sections syndicales. Lorsqu'il est question, dans le bill, de «dépenses engagées hors du Canada», il peut s'agir, par exemple, du siège social d'un syndicat international qui verse une cotisation pour chacun de ses membres à l'OIT, c'est-à-dire l'Organisation internationale du Travail, à Genève. Ces versements correspondent à des syndiqués canadiens et à des syndiqués étrangers. Le principal critère consiste à savoir si une dépense peut être directement liée à des activités réalisées au Canada et qui ont profité directement aux syndiqués canadiens. Il n'est pas question de répartition. Les dépenses sont simplement comptabilisées en fonction des procédés comptables reconnus. Aucun vérificateur n'accepterait de signer un état financier s'il était faux.

**Le président:** Il peut y avoir des dépenses partagées.

**M. Foti:** Nous allons y venir. Il existe en effet toutes sortes de dépenses «indirectes», comme les frais d'administration des bureaux du siège social, qui comprennent les salaires de la direction, dont vous avez dit, monsieur le président, qu'ils étaient parfois indispensables à l'existence d'un syndicat canadien affilié.

M. Lang a insisté sur le fait que chaque syndicat fonctionne selon un mode particulier. Certains syndicats ont leur bureau au Canada et toutes leurs dépenses sont effectuées au Canada, alors que certains autres n'ont pas de locaux qui leur soient propres, et n'effectuent presque aucune dépense. Il ne serait pas normal de répartir les dépenses en fonction du nombre de syndiqués, car les syndicats fonctionnent selon des modes différents.

Par conséquent, cette disposition prévoit que ces dépenses sont déclarées à titre facultatif et que la déclaration n'est pas obligatoire. Si elle l'était, elle devrait être soumise au Parle-



*[Text]*

their validity is not known yet. All international unions are willing to report these shared, not directly attributable expenditures; they will allocate them. The purpose of getting the information is for the CALURA administration to study these allocations, to enable us to consider the basis on which these expenditures were allocated, and to develop certain norms of reporting benefits. This study would include visits to headquarters of international unions in the United States.

Even after these norms are established and an objective base has been developed for the reporting of these expenditures, we do not propose to include them as an integral part of the balance sheet and income statement of the annual reports as these would include only expenditures which could be proven to be directly spent on the operations in Canada.

**The Chairman:** Just a moment. Section 10(2) states:

(2) A labour union having its headquarters situated outside Canada may, at the same time as it files the return required under paragraph (1)(b) in respect of a reporting period, file, in addition—

You will notice it says “may . . . file, in addition”.

**Mr. Foti:** Yes.

**The Chairman:** It goes on to state:

—a statement showing all expenditures made by the union in the reporting period inside or outside Canada for the benefit of members resident in Canada other than those expenditures reported under clause (1)(b)(ii)(B).

**Mr. Foti:** Correct.

**The Chairman:** This is the part that I think the Canadian unions, as represented here before us, are complaining about. They are complaining that they are not getting enough information to be able to determine whether the so-called expenditures are for the benefit of members resident in Canada.

It may well be then that the regulations which prescribe, if they do prescribe, how those voluntary expenses—and they are voluntary, because it says, “may file”; it does not say “must” or “shall”—it will be difficult to test them to see whether they are really allocable.

**Mr. Foti:** You are correct, Mr. Chairman, except that one thing is not taken into consideration—that is, Statistics Canada, which would be operating the act, is completely neutral in this respect. We are trying to get the most objective and valid information we can, as we do with other statistical series, to provide to the Parliament and the public of Canada.

The reporting of these not directly attributable expenditures cannot be prescribed yet because we do not know their nature. Therefore, we propose to leave their reporting optional for the time being so that we could conduct a two-year study to

*[Traduction]*

ment et leur validité n'est pas encore connue. Nous ne savons pas quel résultat donnera cette formule et toutes les centrales syndicales internationales acceptent de faire état de leurs dépenses partagées et des dépenses qui ne sont pas directement liées. Ces dépenses seront réparties, mais pour nous, qui sommes chargés de l'application de la LDCSO, ces renseignements sont indispensables à l'étude des affectations. Nous devons pouvoir nous rendre aux États-Unis pour voir en fonction de quoi ces dépenses ont été réparties, de façon à établir certaines normes concernant les avantages dont bénéficieront les syndicats canadiens. Dans le cadre de cette étude, des visites devront être effectuées aux sièges sociaux des syndicats internationaux aux États-Unis.

Une fois ces normes établies, lorsque nous aurons une base objective satisfaisante concernant ces dépenses, nous n'avons pas l'intention de les inclure à part entière dans le bilan ou dans les déclarations sur le revenu des rapports annuels, car ils porteraient seulement sur les dépenses engagées directement au Canada pour des activités réalisées au Canada.

**Le président:** Je vous demande un moment. Le paragraphe 10(2) stipule:

(2) Tout syndicat ouvrier ayant son siège social hors du Canada peut joindre à sa déclaration produite conformément à l'alinéa (1)b) pour une période de rapports donnée en étape . . .

Vous remarquerez que la Loi utilise le verbe «pouvoir».

**M. Foti:** Oui.

**Le président:** Je poursuis:

. . . un état indiquant toutes les dépenses qu'il a engagées au Canada ou hors du Canada au cours de ladite période au profit de ses membres résidant au Canada, à l'exception des dépenses visées à la disposition (1)b)(ii)(B).

**M. Foti:** C'est exact.

**Le président:** Voilà la disposition dont les syndicats canadiens représentés ici se plaignent. Ils déplorent le fait qu'ils ne puissent obtenir suffisamment de renseignements pour être en mesure de déterminer si les dépenses dont la centrale fait état ont effectivement été engagées au profit de leurs membres résidant au Canada.

Il se pourrait que les règlements prescrivent comment ces dépenses pourront être déclarées à titre facultatif—elles seront déclarées à titre facultatif, car la Loi dit que le syndicat peut joindre, etc. Il n'est pas obligé de le faire. Il sera difficile d'évaluer si ces dépenses peuvent véritablement être réparties.

**M. Foti:** Vous avez raison, monsieur le président, mais vous ne tenez pas compte du fait que Statistique Canada, qui est chargée de l'application de la loi, est totalement neutre dans ce domaine. Nous essayons d'obtenir les résultats les plus objectifs et les plus exacts, comme nous le faisons dans nos autres domaines de statistique, pour les faire connaître au Parlement et au public canadien.

La déclaration des dépenses indirectes ne peut être prescrite à l'heure actuelle, car nous n'en connaissons pas la nature. Nous avons donc proposé qu'ils puissent être fournis à titre facultatif de façon que nous puissions étudier ces dépenses

[Text]

establish how valid these expenditures are and develop certain norms which would represent some degree of objectivity. If and when, as professionals and as neutrals in this matter, we are convinced that a certain percentage of those shared expenditures is valid, we would report that amount as an additional item in the annual report. This would be an item outside the regular set of financial statements. It would state that, in addition to what is shown in the financial statements, further benefits were provided by the international unions in the amount calculated.

**The Chairman:** There are two classes of expenditures that are accounted for, the first being the mandatory expenses, of which there is a list in the bill, and the second being voluntary expenditures.

**Mr. Foti:** Correct.

**The Chairman:** In respect of the voluntary expenses, the union may or may not disclose them. I would assume that they make disclosure—and I think we have to assume that, or there is no issue—and the purpose in doing so is to account for the percentage of the dues received that have been applied for the benefit of members resident in Canada.

The issue would appear to be not in relation to the mandatory expenditures but the voluntary. If the regulations require that the voluntary list should identify subject matter or purpose, that might give some indication as to the nature of the expenditure—

**Senator Cook:** If I might interject, do I understand that the disclosure of all material items of expenditure is mandatory, which material items are listed in 10(b)(ii)(B), whereas the voluntary expenditures are not at the present time material items of expenditure? Do you view the mandatory items set out in 10(b)(ii)(B) as being material, and the ones that are voluntary as being not material at the present time?

**Mr. Foti:** I am not in a position to make that distinction.

We still have the issue raised earlier as to why the unions themselves do not report these not directly attributable expenditures if they are not reported under CALURA. I understand that the Canadian Labour Congress tried to do something in this matter a number of years ago, but with no success. It is a complicated issue and one which requires a good deal of study. I would assume that the lion's share of expenditures would come under the mandatory category. Reference has been made to voluntary expenditures. In fact, they are not voluntary expenditures, but voluntary reporting of those expenditures which cannot be tied directly to the Canadian members.

**The Chairman:** The nature of the expenditure must be a benefit to the Canadian member.

**Mr. Foti:** That is true, yes. Also, these expenditures would be reported, because it is in the interests of the international unions to show that they are spending more and more for the benefit of their members in Canada. It will be incumbent upon the administration of CALURA to visit the headquarters of these international unions in the United States to consult their

[Traduction]

pendant deux ans pour voir si elles peuvent servir à l'établissement de normes objectives. Si, en toute impartialité, nous sommes convaincus qu'un certain pourcentage de ces dépenses partagées est valide, nous pourrions le faire figurer dans le rapport annuel en plus de l'ensemble obligatoire des états financiers, en indiquant que des avantages supplémentaires ont été offerts par ces centrales internationales au montant indiqué, en plus de ceux qui apparaissent aux états financiers.

**Le président:** Il existe deux catégories de dépenses comptabilisées. Les premières, qui sont énoncées dans le bill, doivent être déclarées obligatoirement, alors que les secondes peuvent l'être à titre facultatif.

**M. Foti:** C'est exact.

**Le président:** En ce qui concerne les dépenses facultatives, le syndicat a la possibilité de les déclarer ou non. Supposons qu'il les déclare—nous devons le supposer, car sinon, la question ne se pose plus—il le fera pour faire apparaître le pourcentage des cotisations canadiennes utilisé au profit des membres résidant au Canada.

La question ne concerne pas les dépenses dont la déclaration est obligatoire, mais celle dont la déclaration est facultative. Si l'on exige, par règlement, que la liste des dépenses facultatives précise l'objet de la dépense, on pourrait avoir une idée de sa nature...

**Le sénateur Cook:** Excusez-moi de vous interrompre, mais il me semble qu'il est obligatoire de communiquer les dépenses correspondant à des éléments précis, qui sont énoncés au sous-alinéa 10(b)(ii)(B), alors que les dépenses facultatives ne correspondraient pas, actuellement, à des éléments précis. Est-ce que vous considérez que les dépenses obligatoires énoncées à l'alinéa 10(b)(ii)(B) correspondent à des points précis, contrairement aux dépenses facultatives?

**M. Foti:** Je ne suis pas en mesure de faire cette distinction.

Nous en sommes toujours à chercher pourquoi les syndicats eux-mêmes ne font pas état de ces dépenses indirectes lorsqu'elles ne sont pas communiquées en application de la LDSCO. Je crois comprendre que le Congrès du travail du Canada a fait une tentative en ce sens, il y a un certain nombre d'années, mais en vain. La question est très compliquée et nécessite des études approfondies. Je suppose que la grande majorité des dépenses entre dans la catégorie de la déclaration obligatoire. On a fait référence aux dépenses facultatives. En fait, il n'est pas question de dépenses facultatives. C'est la déclaration facultative de ces dépenses qu'on ne parvient pas à indiquer directement aux membres canadiens.

**Le président:** La dépense doit, par nature, se traduire par un avantage pour les membres résidant au Canada.

**M. Foti:** C'est cela. Selon notre proposition, ces dépenses devraient être déclarées, car les syndicats internationaux ont intérêt à indiquer qu'ils effectuent beaucoup de dépenses au Canada pour leurs membres canadiens. Il incombe à l'organisme chargé de l'application de la Loi de se rendre au siège social de ces syndicats internationaux aux États-Unis et d'exa-



[Text]

books and determine the basis of their reporting and how the Canadian members benefited.

I can foresee in about ten years' time where it may very well be that these expenses will be reported separately; that they would come under the realm of statutory reporting. But if this reporting were made statutory at this time, we would be faced with great objection from the CCU and the National Committee for Independent Canadian Unions who do not want to see these expenses reported at all. They would be even less inclined to have them included under statutory reporting.

**Senator Cook:** If there was no voluntary disclosure under 10(b)(2), would you have an adequate picture of what took place from the mandatory report?

**Mr. Foti:** No. While the mandatory reporting would represent the largest portion of expenditures, there are still a number of other expenditures which fall outside that group. Mr. Lang stated at the previous meeting that an international union could charge \$500 for a telephone call which did not deal with the Canadian membership at all. We have found from personal experience—and we consulted a very wide range of unions, both national and international—that unions are reluctant to charge such expenditures, the reason being that it is a service provided to the Canadian membership. There is, for example, another service—

**Senator Walker:** You are going on and on. What is the matter with 10(b)(ii)(B) on page 12? What is it you want? Is it tight enough, or—

**Senator Godfrey:** With all due respect, Mr. Chairman, the witness is not saying that there is anything the matter with 10(b)(ii)(B). I am following him very well, and I think he is explaining a lot of the difficulties that the unions face. I think he should be allowed to finish.

**Senator Walker:** Well, although we doubt it sometimes, you are a very intelligent member of this committee, so if you want that, go right ahead.

**Senator Godfrey:** We have heard that the Canadian unions are worried about the padding of bills and they are worried about the fees being increased so that it will look larger, and the witness has pointed out that under 10(b)(2) that will not be included in any returns for the time being—

**Mr. Foti:** It will be a separate report.

**Senator Godfrey:** Yes, but it will not be published, will it? I thought you said you would wait for two or three years—

**Mr. Foti:** We would not publish it right away.

**Senator Godfrey:** So, the witness is clearing up these things.

**Mr. Foti:** We would not include it as a part of the mandatory statement. It would simply be an additional analytical statement.

[Traduction]

miner leur comptabilité pour voir à quoi correspondent les déclarations et pour apprécier les avantages que les membres canadiens ont pu tirer de ces dépenses.

Il se pourrait que dans environ dix ans, ces dépenses fassent l'objet d'une déclaration distincte, qui deviendrait obligatoire. Mais si elles devaient être obligatoirement déclarées actuellement, les syndicats s'y opposeraient sans doute fermement; en effet, ni le CSC ni le comité national des syndicats canadiens indépendants ne souhaitaient que ces dépenses soient déclarées; ils s'opposaient absolument à ce que leur déclaration soit obligatoire.

**Le sénateur Cook:** Si les dépenses prévues à l'alinéa 10(b)(2) ne sont pas déclarées à titre facultatif, les déclarations obligatoires vous permettront-elles de savoir avec exactitude ce qui s'est passé?

**M. Foti:** Non. Si les déclarations obligatoires couvrent la plus grande partie des dépenses, il reste qu'un certain nombre de dépenses n'y figurent pas. Au cours des entretiens, M. Lang a déclaré qu'une centrale internationale pourrait demander \$500 pour des appels téléphoniques qui n'avaient aucun rapport avec des syndiqués canadiens. D'après notre expérience personnelle—et nous avons consulté un très grand nombre de syndicats nationaux et internationaux—nous savons que les centrales internationales hésitent à demander le remboursement de ces dépenses, car il s'agit de services fournis aux adhérents canadiens. Il existe par exemple, un autre service...

**Le sénateur Walker:** Nous nous éloignons du sujet. Qu'en est-il exactement de l'alinéa 10(b)(ii)(B) de la page 12? Que voulez-vous exactement? Cette disposition est-elle assez précise, ou...

**Le sénateur Godfrey:** Sauf le respect dû au sénateur, monsieur le président, le témoin ne voulait pas faire particulièrement référence à l'alinéa 10(b)(ii)(B). J'ai très bien suivi son propos, et il voulait expliquer des difficultés qui se posent aux syndicats. Nous devrions le laisser terminer son exposé.

**Le sénateur Walker:** Même si nous en doutons parfois, vous êtes certainement parmi les membres les plus intelligents de ce Comité; si vous voulez qu'il en soit ainsi, c'est parfait.

**Le sénateur Godfrey:** Les syndicats canadiens se sont plaints devant nous de la possibilité que les factures soient «gonglées», et ils craignent que les chiffres des cotisations ne soient augmentés de façon à donner l'impression d'un syndicat plus puissant, le témoin a indiqué qu'aux termes de l'alinéa 10(b) 2, les dépenses de ce type ne seront pas incluses aux déclarations dans l'immédiat...

**M. Foti:** Elles feront l'objet d'une déclaration distincte.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, mais ces données ne seront pas publiées. Vous avez dit, je crois, que vous attendrez deux ou trois ans...

**M. Foti:** Non, elles ne seront pas publiées immédiatement.

**Le sénateur Godfrey:** Voilà. Le témoin nous explique tous ces détails.

**M. Foti:** Les dépenses de ce type ne seront pas incluses à la déclaration obligatoire. Elles feront simplement l'objet d'une déclaration analytique supplémentaire.



[Text]

To answer your question, Senator Walker—

**Senator Walker:** I have not asked you one.

**Mr. Foti:** You asked me what was wrong with 10(b)(ii)(B) on page 12.

**Senator Walker:** Oh yes, certainly. I thought that is what we were doing; I was hoping that that was what we were doing. Go ahead.

**Mr. Foti:** The proposed section 10(b) is an immense improvement over the current act. The current act provides only in general terms for expenditures to be reported. Under the current regulations, we have only three types of expenditures reported by international unions on their operations in Canada. The proposed section 10(b) broadens the types of information to be reported, makes the reporting mandatory, and also ties it down to Canadian expenditures, in addition to the reporting of expenditures of the international union covering all its activities.

So, instead of having just a general statement, with the three types of expenditures in Canada being reported by international unions, the amendment proposes that the international union report a set of income and expenditures in respect of their operations in Canada, in addition to the expenditures of the union overall.

**The Chairman:** Mr. Foti, let us get down to the problem that concerns this committee and the extent to which the problem that these union representatives have, or think they have, should concern us. We are not concerned with the actual expenditures that conform to the mandatory reporting requirements; therefore, we do not need to talk about that. I do not think that the voluntary requirements will ever be more than voluntary. If you make it mandatory, you disturb the international unions, and you do not need to make it mandatory. It is sufficient if it is voluntary. If the unions want to do what Senator Godfrey mentioned about some padding in order to make their expenditures for Canadian benefit closer to the sum total that is paid by Canadian benefit closer to the sum total that is paid by Canadian unions, then you might have some padding. And let me stress that I am saying you might. But how are you going to determine whether there has been and enlargement of those dollars unless you know the subject matter of the voluntary expenditures and the purpose, and since it is a benefit clause, what is the benefit you are attempting to achieve?

**Mr. Foti:** I agree, Mr. Chairman, that it should be voluntary and this is what is proposed in the bill. But I would just mention that in about ten years from now, if the information becomes very solid, one could think of bringing in some expenditures to the mandatory part, but this is only speculation. However, I would like to answer your question as to how we would know whether there is padding in the reported expenditures. Let me say, first of all, that we are not going to report the expenditures in the annual report under section 10(b)(2) right away. We will visit the headquarters of a number of international unions and study their records, motives, reasons—the rationale for the allocation. After consulting with the international unions and also with national

[Traduction]

Pour répondre à votre question, sénateur Walker...

**Le sénateur Walker:** Je ne vous ai pas posé de question.

**M. Foti:** Vous m'avez demandé ce que j'avais à dire à propos de l'alinéa B de la page 12.

**Le sénateur Walker:** Oui, en effet. Il me semble que c'était l'objet de notre débat. Poursuivez votre exposé.

**M. Foti:** La disposition proposée à l'alinéa 10(b) constitue une amélioration considérable par rapport à la loi actuelle, qui n'impose une déclaration que générale pour les dépenses. Les règlements actuels, ne prévoient, dans le cas des syndicats internationaux, que la déclaration de trois catégories de dépenses liées à leurs activités au Canada. L'alinéa 10(b) du projet de loi élargit la gamme des renseignements à fournir, rend certaines déclarations obligatoires et établit une distinction entre les dépenses canadiennes et les dépenses générales du syndicat.

Ainsi, au lieu d'avoir une déclaration générale dans laquelle les syndicats internationaux exposeraient trois catégories de dépenses, le projet de loi leur impose de déclarer tout un ensemble de revenus et de dépenses concernant les opérations effectuées au Canada, et ceci en supplément de la déclaration des dépenses générales du syndicat.

**Le président:** Monsieur Foti, revenons-en au problème qui préoccupe ce Comité, et aux éléments du problème des représentants syndicaux qui devraient nous préoccuper. Nous ne nous intéressons pas aux dépenses qui doivent figurer dans la déclaration obligatoire; il est donc inutile d'en parler. Je ne pense pas que la déclaration facultative perde un jour son caractère facultatif. Il est inutile de la rendre obligatoire; en outre, cela dérangerait considérablement les syndicats internationaux. Il suffit qu'elle soit facultative. Si, comme l'a indiqué le sénateur Godfrey, les syndicats gonflent artificiellement les dépenses qu'ils effectuent au profit de leurs membres canadiens de façon qu'elles se rapprochent davantage des sommes versées par les syndicats canadiens, on est effectivement en présence d'une pratique regrettable. Il est en effet possible qu'ils le fassent. Mais comment déterminer s'il y a eu «gonflage» à moins de connaître l'objet des dépenses qui peuvent être déclarées facultativement, et donc de pouvoir apprécier l'avantage revendiqué au profit des syndicats canadiens?

**M. Foti:** Je conviens, monsieur le président, que ces déclarations doivent être facultatives, et c'est ce que propose le bill. Je voudrais simplement indiquer que dans une dizaine d'années, si la base de renseignements est suffisamment fiable, on pourra faire passer certaines dépenses dans la catégorie obligatoire, mais ce n'est qu'une possibilité éloignée. Par contre, pour répondre à votre question sur la façon d'appréhender la situation, je dois dire que nous ne ferons pas apparaître ces dépenses dans le rapport annuel prévu à l'article 10b)2 tant que nous ne serons pas allés en personne au siège social des syndicats internationaux pour étudier les registres comptables et pour apprécier les motifs de la répartition de ces dépenses. Et encore, pour étudier la comptabilité de tous les syndicats

[Text]

unions, a considerable study will be done that would take two years at least, to develop and settle on certain types of expenditures that may be looked upon as necessary and which would qualify under your statement in previous hearings when you mentioned that certain types of expenditures may be justified to share. But until then we do not report anything, so Mr. Ellis does not have to be concerned that there will be padding.

Once we have a set of expenditures, under section 10(b)(2), which we, in our professional judgement, believe to be objective and valid, then we would add a statement in the annual report, following the tabular material, that in our estimation there were additional expenditures made for the benefit of Canadian membership in the amount calculated.

**The Chairman:** Where does that information go? Do you contain it in your report?

**Mr. Foti:** It goes to Parliament. We have to table a report every year in Parliament, and it goes to the public as well.

**The Chairman:** And do you identify that as being across an industry where there are different unions, or do you name particular unions?

**Mr. Foti:** As far as the financial part is concerned, we identify it in a few ways. We identify it by type of union, such as, international unions, government unions and national unions like the CNTU and the QFL. That is one type of presentation. Then we have another arrangement, by industry, and still another one by province.

**The Chairman:** How would Canadian unions get that type of information?

**Mr. Foti:** They get it by aggregates. That is to say they get it in statistical form. They cannot get it on a particular union, say, the Steel Workers because that is privileged according to the act. Usually financial information is privileged.

**The Chairman:** I can understand as being privileged any information that is mandatory and must be furnished. But how do you justify information that is furnished voluntarily being privileged?

**Mr. Foti:** Oh, very much so. First of all not all statutory information is privileged; even under the current act, information reported under section 10(a) on union membership, officers, constitutions, trusteeships and other things, is not privileged. That is available to everybody. Nevertheless, it is a statutory reporting. On the other hand, information furnished either in a statutory way or in a voluntary way can be privileged. I can cite a number of cases in government departments.

[Traduction]

internationaux et la comparer à l'impôt payé par les syndicats nationaux, il faudrait entreprendre une étude gigantesque, qui nécessiterait au moins deux ans, car ce n'est qu'à l'issue d'une telle étude que nous pourrions prendre une décision sur certaines catégories de dépenses qui peuvent être considérées comme indispensables et qui pourraient donc être partagées, conformément à ce que vous avez dit au cours des séances précédentes. Mais d'ici là, ces données n'apparaîtront pas au rapport, et M. Ellis n'a donc pas à se préoccuper du gonflage.

Toutes les données seront vérifiées. Lorsque nous aurons un ensemble de dépenses aux termes de l'article 10b)2, et que ces dépenses nous sembleront objectives et valables, selon notre jugement professionnel, nous pourrions ajouter une déclaration à la suite des données principales dans le rapport annuel—et ceci ne s'applique qu'à la déclaration obligatoire—pour indiquer qu'à notre avis, le syndicat a effectué des dépenses supplémentaires au montant signalé au profit de ses membres canadiens.

**Le président:** Qu'advient-il de ces renseignements? Est-ce qu'ils figureront dans votre rapport?

**M. Foti:** Nous les soumettrons au Parlement. Nous devons déposer chaque année un rapport au Parlement, et ces données seront également communiquées au public.

**Le président:** Est-ce que vous examinez l'ensemble d'un secteur représenté par des syndicats différents, ou certains syndicats en particulier?

**M. Foti:** Pour ce qui est de l'aspect financier nous procédons par catégorie de syndicat, internationaux, gouvernementaux et nationaux comme la CSN et la LCF. Voilà une catégorie. Nous procédons aussi par secteur industriel et nous avons aussi une troisième catégorie de présentation, c'est-à-dire par province.

**Le président:** Comment les syndicats canadiens obtiendraient-ils ce genre de renseignements?

**M. Foti:** Sous forme de résultat global, statistique. Ils ne peuvent pas l'obtenir pour un syndicat précis par exemple celui des travailleurs de la sidérurgie parce que c'est confidentiel en vertu de la Loi, comme le sont en général les renseignements d'ordre financier.

**Le président:** Je comprends qu'un renseignement obligatoirement fourni soit confidentiel. Mais comment justifiez-vous que des renseignements facultatifs le soient aussi?

**M. Foti:** Cela se comprend très bien. D'abord tous les renseignements réglementaires ne sont pas confidentiels parce que même aux termes de cette loi, les renseignements déclarés en vertu du l'alinéa 10a), qui dans le cas des syndicats concerne les membres, les agents, les actes constitutifs, les postes d'administrateurs et ainsi de suite, ne sont pas confidentiels. Ils sont à la disposition de tout le monde. Néanmoins, la déclaration est réglementaire. D'autre part, des renseignements fournis en vertu d'une loi ou facultativement peuvent être confidentiels. Je peux donner un certain nombre d'exemples dans les ministères.



[Text]

**The Chairman:** I am not discussing what can be privileged. What I am discussing is why there should be privilege in connection with information that is supplied voluntarily.

**Mr. Foti:** Mr. Chairman, the unions do not insist to supply this information voluntarily. If you go back to the hearings in the House of Commons committee, the CLC took a very strong stand that the reporting of this information should be mandatory. However, because of the uncertainty of this information, since we have not studied it yet and so on, it cannot be made mandatory and so it has been proposed to be voluntary. It would seem to be fair that unions who provide this information on a voluntary basis be assured that it would be treated as privileged.

**Senator Godfrey:** But if it were not privileged, they might be providing you with information which you have not audited and which might give a completely false picture. So your worries do not seem to me to have any justification. You are worried about padding, but they are going to do the auditing. You are going to make absolutely sure that they are reporting correctly, so I do not see what you are worried about.

**Mr. Ellis:** Is this after you go to the States and check their books, or before you go to the States and check their books?

**Mr. Foti:** This reporting will be done to us, to the administration of CALURA, but no statistics on these expenditures will be reported in any report, and it will not appear anywhere. It will not be part of any report. So, the purpose is purely to use this information to study and develop certain standards for objective and valid reporting. It may be necessary to develop, say, 20 types of standards, depending on the group of unions, what kind of service they give and so on. When we are satisfied that we can report it, that may be a few years from now, this information will be supplied as an additional item to the reader and to Parliament. It would state that in addition to the expenditures reported under the statutory provision, there were additional expenditures made by international unions for the benefit of their Canadian membership which amounted to the amount calculated.

**Senator Cook:** I want to try to understand this. In the mandatory reporting they will show that they have received, for instance, \$100,000. They will also show under the mandatory item that they have spent, say, \$80,000 and therefore there is a gap of \$20,000. As things stand now, do I understand that you have the right to examine the books to see what happened to that \$20,000?

**Mr. Foti:** They have offered it. We can always go and see what is there.

**Senator Cook:** And therefore, following that up, you are hoping that they can make a voluntary disclosure of that \$20,000, and from that voluntary disclosure you are hoping to be able to draw up a set of further rules which may mean further mandatory disclosures?

[Traduction]

**Le président:** Je ne cherche pas à établir ce qui peut être confidentiel, mais je voudrais savoir pourquoi le seraient des renseignements fournis de plein gré.

**M. Foti:** Monsieur le président, les syndicats n'insistent pas pour les fournir volontairement. Lors des auditions du Comité de la Chambre des communes, le CCT avait dit catégoriquement que la déclaration de ces renseignements devrait être obligatoire, mais qu'étant donné qu'ils n'étaient pas bien définis puisque nous n'avions pas encore examiné la question, elle ne pouvait l'être, et il fallait donc qu'elle soit facultative. Mais si les syndicats fournissent ces renseignements de leur plein gré, il serait juste de les assurer qu'ils sont tenus pour confidentiels.

**Le sénateur Godfrey:** Mais s'ils ne l'étaient pas, les syndicats pourraient vous fournir des renseignements que vous n'avez pas vérifiés et qui pourraient présenter une image complètement fausse. Vos inquiétudes ne me semblent donc pas du tout fondées. Vous vous préoccupez du gonflement des chiffres, mais ils seront vérifiés. Vous allez catégoriquement veiller à ce qu'ils fournissent des déclarations conformes aux faits et je ne vois donc pas de quoi vous vous inquiétez.

**M. Ellis:** Est-ce que cela se fait après ou avant que vous allez aux États-Unis pour vérifier les livres?

**M. Foti:** Ces déclarations nous sont présentées; elles parviennent à l'administration de la Loi sur la déclaration des corporations et des syndicats ouvriers, mais sans qu'aucune statistiques sur ces dépenses ne fassent l'objet d'un rapport, sans paraître nulle part. L'objectif est simplement de pouvoir étudier et vérifier les données, et de mettre au point certaines normes de justification et ainsi de suite. Il est peut être nécessaire d'en élaborer 20 catégories de normes, selon le groupe de syndicat, les services qu'ils offrent et ainsi de suite. Ensuite, lorsque nous sommes satisfaits nous pouvons en faire un rapport. Mais cela pourra se faire dans quelques années, pour constituer un document de plus, visant simplement à donner un peu plus d'information au lecteur et au Parlement. J'ajouterais qu'en plus des dépenses déclarées en vertu de la loi, il y avait aussi un groupe de dépenses estimées avoir été faites par des syndicats internationaux dans l'intérêt des membres canadiens et qui s'élevaient à une certaine proportion du total.

**Le sénateur Cook:** Je veux essayer de comprendre. Dans les déclarations obligatoires, ils indiqueront avoir reçu, par exemple, \$100,000; toujours dans cette même catégorie, ils indiqueront aussi avoir dépensé par exemple \$80,000; il y a donc un écart de \$20,000. Dans l'état actuel des choses, dois-je comprendre que vous avez le droit d'examiner la comptabilité pour savoir ce que sont devenus ces \$20,000.

**M. Foti:** C'est ce qu'ils nous ont proposé. Nous pouvons toujours aller faire des vérifications.

**Le sénateur Cook:** Et par conséquent, logiquement, vous espérez qu'ils divulgueront de plein gré ce qu'il est advenu de ces \$20,000, et à partir de là vous espérez pouvoir établir de nouvelles règles qui pourront entraîner de nouvelles divulgations obligatoires.



[Text]

**Mr. Foti:** Not necessarily. It all depends on the type of information sought. Suppose there is certain information that is presently shared and apportioned. In time, as they go along, that information may be so solid that they could file it directly to the Canadian membership. Then it would qualify as mandatory under 10(b)(ii)(B).

**The Chairman:** In any event, you may prescribe by regulation even for the voluntary information that they furnish. Do you give them a form?

**Mr. Foti:** Yes; I have it here.

**The Chairman:** You give them a form. The form is prescribed by regulation, isn't it?

**Mr. Foti:** For volunteering information, they will be given a form. You don't prescribe it by regulation. It doesn't say that it has to be prescribed by regulation.

**The Chairman:** Mr. Foti, you are not understanding me. If you are going to get information, they could write anything they like.

**Mr. Foti:** We would give them a form.

**The Chairman:** But what is your authority to give them a form to answer?

**Mr. Foti:** This is voluntary; it is not statutory; we have no authority to demand it. On the other hand, all international unions have said they want to report it, and it is in their interests to report it. In order to obtain information which is suitable for studying, we will have to suggest to them that they provide information in a certain form; otherwise one cannot make anything out of it.

**The Chairman:** I can understand the purpose and the need for a form—so that there is an intelligent presentation of what is pertinent; but it seems to me, when we boil this whole thing down, that we have to expect that you are not going to reach, for a long period, the area of sweetness and light in the relationship between the Canadian unions and the international parent unions on whether their allocations in accounting, or how much benefit they have provided the Canadian workers, agrees with the opinion of the Canadians. It is not part of our job.

**Senator Cook:** You can see, Mr. Chairman, that if they collect \$100,000 and they spend only \$80,000, there is a gap of \$20,000. It seems to me that it is in the interests of the internationals to file information covering that gap. What they would call expenditures for the benefit of the Canadian members of the union, and what the department may consider expenditures or a benefit may be two different things. It would take some time, and they could bring in all kinds of things saying, "We spent that for the benefit of our Canadian members," and actually it might be far fetched.

**The Chairman:** Unless you are prepared to assume that the international parent union is entitled to accumulate something for wear and tear.

[Traduction]

**M. Foti:** Pas nécessairement. Tout dépend du type de renseignements voulu. Supposez qu'il y ait certains renseignements actuellement répartis selon une certaine proportion. Par la suite, avec le temps, ils pourront se cristalliser au point de pouvoir être directement mis au compte des membres canadiens. Leur déclaration devient ensuite obligatoire en vertu de l'alinéa 10(b)(ii)(B).

**Le président:** De toute façon, vous pouvez prescrire par règlement même les renseignements à fournir de plein gré. Leur donnez-vous une formule?

**M. Foti:** Oui, j'en ai une ici.

**Le président:** Vous leur donnez une formule prescrite par règlement, n'est-ce pas?

**M. Foti:** Pour les renseignements fournis de plein gré on leur donne une formule. On ne l'exige pas par règlement. Il n'est pas dit que ce soit nécessaire.

**Le président:** Monsieur Foti, vous ne me suivez pas. Ils vont vous fournir ces renseignements, mais ils pourraient écrire tout ce qui leur convient.

**M. Foti:** On leur donne une formule.

**Le président:** Mais de quel droit leur donnez-vous une formule à remplir?

**M. Foti:** Ils le font de plein gré. Ce n'est pas obligatoire. Nous n'avons pas le pouvoir de le leur demander. Par ailleurs, tous les syndicats internationaux ont fait savoir qu'ils souhaitaient faire une déclaration et que c'est dans leur intérêt. Pour obtenir des renseignements pouvant être étudiés, il nous faudra leur demander de les fournir sous une certaine forme, autrement, il est impossible de les utiliser.

**Le président:** Je comprends l'objectif et la nécessité d'une formule, afin d'avoir une présentation logique de données pertinentes; mais il me semble, après tout qu'il faut bien nous dire que, pendant longtemps, il ne sera pas possible de déterminer clairement dans les rapports entre les syndicats canadiens et les corporations syndicales internationales, si les versements qu'indiquent la comptabilité de ces derniers ou les avantages qu'ils auraient fournis aux ouvriers canadiens concordent avec ce qu'en pensent nos concitoyens. Notre travail n'est pas de...

**Le sénateur Cook:** Vous pouvez voir, monsieur le président, que s'ils recueillent \$100 000 pour n'en dépenser que \$80 000, il y a un écart de \$20 000. Il me semble que c'est dans l'intérêt des "internationalistes" de fournir des renseignements à ce sujet. Ce qu'ils considèrent comme étant des dépenses faites dans l'intérêt des membres canadiens du syndicat, et ce que le ministère peut considérer comme étant des dépenses ou un avantage, peuvent être deux choses différentes. Après un certain temps, ils pourraient présenter toutes sortes d'éléments et les présenter comme étant des dépenses faites au profit des membres canadiens, alors qu'en fait cela pourrait être un abusif.

**Le président:** A moins que vous ne soyez disposés à accepter que la corporation syndicale internationale mère ait le droit d'accumuler quelque chose pour toutes sortes d'imprévus.

[Text]

**Senator Cook:** Why not; I agree.

**Senator Walker:** The "may" in here could mean nothing. They could just tell you fellows to "go to . . ." You have a report from them, you are not satisfied with it and you want further information, and they could say, "We are only giving you this voluntarily, anyway; to hell with you."

**Mr. Foti:** But they won't say it—

**Senator Walker:** Why wouldn't they?

**Mr. Foti:** Because it's in their interest to play ball with us. It's in their interest to provide us with any information that would help the cause of developing an objective set of information saying "Okay, here is \$100,000 versus \$80,000." That's fine; but then, there are still some other expenditures which cannot be pinpointed on a sound accounting basis to the membership; but there is a good reason, a good rationale, that this information benefits the Canadian membership, and therefore they would provide information and they would be very helpful in helping us in every way to develop a set of objective criteria for that type of information. If they don't do it, they will have lost the benefit that they asked for, namely, that the bill should provide for the reporting of such expenditures.

**Senator Godfrey:** It is in their interests to do it, to provide the \$20,000 explanation.

**The Chairman:** Mr. Foti, all that you are saying—all that they are saying—is this, that you have to creep before you can walk or run, and therefore you have to proceed on this basis for a while, until the situation, by the accumulation of time, becomes clear enough that you can construct something out of it.

**Senator Walker:** In the meantime, it does not mean very much.

**Mr. Foti:** In the meantime there is not much to worry about, either by the CCU or the National Committee for Independent Canadian Unions, because it won't be important; it is just material for study.

**Senator Godfrey:** It does not mean very much in that it will not be published; so there is no concern. They have not got the concern that they expressed about it because it will not affect them. They will only be able to claim the \$80,000.

**The Chairman:** Mr. Foti, we may call you back again.

**Mr. Foti:** Mr. Chairman, I have one more piece of information. The bill, in addition, tightens the information in another way. For example, fund accounting—funds such as those for strike benefits, which, under the present act, just flow into the general fund. If there is separate accounting, we will have "strike" shown under "funds". There will be a separate account showing how much went into the strike fund from the Canadian membership from this dues, and, on the other side, how much was paid out. This will be shown not only for one year but for a number of years, because there is sometimes the complaint that it is not right to show this type of information

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Pourquoi pas, je suis d'accord.

**Le sénateur Walker:** Cette possibilité pourrait ne rien dire du tout. Ils pourraient très bien refuser de traiter avec vous. Ils vous ont envoyé un rapport, vous n'en êtes pas satisfait et vous voulez d'autres renseignements; ils pourraient très bien vous dire sans ménagement que de toute façon ils ne vous fournissent ces renseignements que de leur plein gré.

**M. Foti:** Mais ils n'agiront pas de la sorte . . .

**Le sénateur Walker:** Pourquoi?

**M. Foti:** Parce qu'il est dans leur intérêt de collaborer avec nous, de nous fournir des renseignements qui contribueraient à l'élaboration d'un groupe objectif de renseignements établissant \$100,000 d'une part et de l'autre \$80,000. C'est bien, mais par ailleurs il y a encore d'autres dépenses qui ne peuvent être définies sur une base comptable saine aux membres du syndicat; mais il y a une bonne raison, une bonne justification, en ce sens que ces renseignements avantagent les membres canadiens et par conséquent, ils voudront les fournir et ils nous aideront par tous les moyens possibles à mettre au point des critères objectifs pour ce type de renseignement. Autrement, ils perdront tous les avantages qu'ils ont demandés et que devrait prévoir le projet de loi à l'égard de la déclaration de ce genre de dépenses.

**Le sénateur Godfrey:** Il est dans leur intérêt de fournir des explications au sujet des \$20 000.

**Le président:** Monsieur Foti, tout ce que vous dites, tout ce qu'ils disent revient à ceci: il faut du temps avant de pouvoir marcher ou courir, et par conséquent il faut procéder de cette façon pendant un certain temps, avant que la situation, à la longue, devienne suffisamment claire pour que vous puissiez construire quelque chose.

**Le sénateur Walker:** Entre temps, les choses n'ont pas beaucoup de sens.

**M. Foti:** Entre temps, ni le CCU ni le comité national des syndicats indépendants du Canada n'ont de grandes préoccupations à avoir parce que ces renseignements ne sont pas importants; il s'agit simplement de données à étudier.

**Le sénateur Godfrey:** Le fait qu'ils ne seront pas publiés montre qu'ils ne sont pas très importants et qu'il n'y a pas d'inquiétude à savoir. Contrairement à ce qu'ils ont dit, ils n'ont pas à avoir d'inquiétude parce que cela ne les touchera pas, ils pourront seulement déclarer les \$80,000.

**Le président:** Monsieur Foti, il se peut que nous vous rappelions.

**M. Foti:** Monsieur le président, je voudrais ajouter quelque chose. En outre, le projet de loi précise davantage les renseignements à fournir. Ainsi, dans la loi actuelle, la comptabilité concernant les fonds, ceux qui sont consacrés par exemple aux prestations en cas de grève, se situent dans le fonds général. Une comptabilité séparée, indiquera quel montant des cotisations des membres canadiens ont été versés au fonds de grève, et d'autre part les montants qui ont été payés. Cela sera indiqué non seulement pour une année mais pour plusieurs, car certains se plaignent parfois qu'il n'est pas juste de donner des chiffres comme ceux-là qui peuvent être grossis pour une



[Text]

for one year which may be inflated in a year of many strikes and in another year when it would show as a surplus which some may refer to as "profit." This is not really a profit; it is a reserve for other years. So it is like a fund. It will provide an additional set of enlightening information for the benefit of Parliament and the Canadian public.

**The Chairman:** Mr. Foti, we may come back to you.

Mr. Ellis, do you have anything to say? You may feel lost, since you have been out of the conversation for a while. If you feel that you want to get back in, now is the acceptable time.

**Mr. Ellis:** I will repeat more or less word for word what was said by the Confederation of Canadian Unions, which is: It is our fear that the amendments contained in Bill S-10 will weaken the present act. Rather than providing a clearer financial picture, these amendments will destroy and further confuse the situation.

**The Chairman:** And the answer to that, which we have been furnished with so far, has been that 10(b)(2) is likely to produce information that you would not otherwise get, and is likely to lead to a situation, after a few years' experience, where more definite information can be required.

**Mr. Ellis:** The other point that we are concerned about is that if this bill goes through, there is the possibility that the American unions could decide to say that "Canada is just another section of our union. Forget about that international borderline and forget about producing any figures at all for Mr. Foti."

**Mr. Foti:** That is exactly what the act is providing for now. They could do it under the current act because the provision for reporting expenditures is only general. In section 10, on page 9, toward the bottom of the page, it says that the union is to provide:

**The Chairman:** On page 9?

**Mr. Foti:** Yes, section B. It says:

(i) a financial statement for the reporting period, consisting of

(A) a balance sheet . . .

(B) a statement of income and expenditure for the reporting period,

in such form and containing such particulars . . .

Then it says:

(ii) in the case of a union having its headquarters situated outside Canada, a statement showing separately total amounts paid or credited—

Those are for the revenues only. But no special reference is made to the expenditure. Now, in this bill we tie it down. We stipulate that we want to have a set of income statements for the Canadian operations. It actually strengthens the act.

**Mr. Ellis:** This is two years down the road that you are talking about.

[Traduction]

année, diminuer ensuite lors d'une année de grèves multiples et indiquer un surplus une autre année que certains qualifieraient de projet. En fait, il s'agit plutôt d'une réserve pour d'autres années. C'est donc une sorte de fonds. Il y aura là d'autres renseignements qui préciseront les choses dans l'intérêt du Parlement et des Canadiens.

**Le président:** Monsieur Foti, nous vous rendrons peut-être la parole.

Monsieur Ellis, avez-vous quelque chose à dire? Vous vous sentez peut-être perdu, n'ayant pas participé à la conversation depuis un certain temps. Vous le souhaitez, vous pouvez maintenant reprendre la parole.

**M. Ellis:** Je répéterai plus ou moins exactement ce qu'ont dit les porte-parole de la Confédération des syndicats canadiens qui craignent que les modifications contenues dans le bill S-10 affaiblissent la loi actuelle. Plutôt que de clarifier la situation financière, elles la compliquent et l'embrouillent davantage.

**Le président:** Et la réponse à cela, et que l'on nous a donnée jusqu'ici a été que la disposition 10(b)(2) permettra peut-être d'obtenir des renseignements que l'on n'obtiendrait pas autrement et que après quelques années d'expérience, on pourra exiger des renseignements plus précis.

**M. Ellis:** L'autre question qui nous préoccupe est que si ce projet de loi est adopté, il est possible que les syndicats américains décident de dire que le Canada n'est pas autre chose qu'une cellule de plus de leur organisation. Ils demanderont donc de ne pas tenir compte des frontières internationales ni des chiffres à fournir à M. Foti.

**M. Foti:** C'est exactement ce que fait actuellement la loi. Ils pourront très bien tenir un tel raisonnement en se prévalant de celle-ci qui ne prévoit qu'une déclaration générale des dépenses. A l'article 10, vers le bas de la page 9, il est dit que le syndicat doit fournir . . .

**Le président:** A la page 9?

**M. Foti:** Oui, la section B stipule ceci:

(i) un état des finances pour la période visée par le rapport, renfermant . . .

(A) un bilan . . .

(B) un état des revenus et des dépenses concernant la période visée par le rapport,

présenté en la forme, et contenant les détails que prescrivent les règlements, et

Puis la section se poursuit ainsi:

(ii) dans le cas d'un syndicat ayant son siège social hors du Canada, un état indiquant, *séparément*, le total des montants payés ou crédités.

Il s'agit des revenus. Mais il n'est fait aucune mention des dépenses. Or, nous le précisons dans ce projet de loi. Nous stipulons que nous voulons avoir un ensemble d'états financiers pour les activités du Canada. La loi en est, en fait, renforcée.

**M. Ellis:** Ce dont vous parlez se fera dans deux ans.



[Text]

**Mr. Foti:** No. It is section 10(b)(2) that is two years down the road. This is section 10(b)(ii)(B), which is the mandatory part. This now makes it specific. It ties it down. Although we have been getting some information on the Canadian operations, this could have been challenged. Now we are tying it down.

**Mr. Ellis:** Well, in closing, I will just say this. This bill, in our opinion, will give the green light to American headquarters of international unions to set up accounting procedures that will paint a false picture of American headquarters subsidizing their Canadian branches, and in so doing this bill will set back the day when Canadian workers will have a labour movement that is completely controlled here in Canada.

**The Chairman:** Mr. Ellis, may I tell you that we understand exactly what it is that you are putting forward? I am not boasting, but I think you must gather, from hearing the questions that have been put today, that the situation is well understood. We know what you have put forward as your objective. We will weigh the whole thing and decide, looking at the original bill, and looking at the amounts that are proposed in Bill S-10, whether there are grounds for supporting your claims as to whether S-10 will make the Canadian unions' position worse or better. You are saying that it will make your position worse.

**Mr. Ellis:** Right.

**The Chairman:** We will come to a determination.

I want to thank you very much.

**Mr. Ellis:** I want to thank you for hearing us out.

**Senator Walker:** You have done a good job.

**The Chairman:** Honourable senators, there has been distributed today a brief from the Canadian Manufacturers' Association. I would like you to read it in preparation for the next meeting. We were not able to get it in time to deal with it today, but the Canadian Manufacturers' Association has had a long identification with this bill, and they have presented a very intelligent and exhaustive, though not exhausting, statement, making various comparisons in relation to different clauses of the bill, some of which, in S-10, as they acknowledge, are improvements over the original bill, and some of which they say are otherwise, since they do not get down to the important points. I think there is a lot of meat in the brief. I think it would be very helpful to us in coming to a conclusion. It will enable us to eliminate a lot of the points that have been raised, because the reasoning in the brief, to me at any rate, appears to be sound and factual. We will therefore be meeting on that next week.

**Senator Cook:** Will there be any other representations on this bill?

**The Chairman:** Not that we have had any notice of. It will simply be a case of Mr. Foti and any other departmental officials who may want to say something further, or of whom we may want to ask questions arising out of our consideration of the Canadian Manufacturers' Association brief.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Foti:** Non. C'est pour le paragraphe 10(b)(2) que l'application se fera dans deux ans. Nous parlons de 10(b)(ii)(B) qui est la partie obligatoire. Elle rend maintenant les choses plus précises. Autrefois, bien que nous obtenions certains renseignements des syndicats Canadiens, on aurait pu le constater, mais maintenant nous précisons.

**M. Ellis:** Pour terminer, je voudrais ajouter ceci. Selon nous, ce projet de loi donne aux centrales américaines des syndicats internationaux le feu vert pour mettre au point des méthodes comptables qui donneront une idée fausse de la façon dont elles financent leurs filiales canadiennes, et ce bill retarde ainsi l'époque à laquelle les travailleurs canadiens auront un mouvement syndical entièrement dirigés par des Canadiens.

**Le président:** Monsieur Ellis, je voudrais vous dire que nous voyons exactement de quoi vous voulez parler. Je ne veux pas me vanter, mais d'après les questions qui ont été posées aujourd'hui, vous voyez bien que pour nous la situation est claire. Nous savons quels objectifs vous vous êtes fixés. Nous évaluerons la situation pour décider, en comparant le projet de loi initial et les dispositions que propose le bill S-10, si, ce dernier améliore ou aggrave la situation des syndicats canadiens. Vous dites qu'il aggrave votre situation.

**M. Ellis:** En effet.

**Le président:** Nous en aviserons.

Je vous remercie beaucoup.

**M. Ellis:** Je vous remercie de nous avoir entendus.

**Le sénateur Walker:** Vous avez fait un bon travail.

**Le président:** Honorables sénateurs, un mémoire de l'Association des manufacturiers canadiens a été distribué aujourd'hui. Je voudrais que vous le lisiez pour vous préparer à la prochaine séance. Nous n'avons pas encore eu le temps de l'étudier, mais cette association s'est identifiée depuis longtemps au présent projet de loi et elle a rédigé un exposé très intelligent et exhaustif, sans être épuisant, qui compare différentes dispositions du projet de loi dont certaines dans le bill S-10, constituent une amélioration par rapport au projet de loi initial et d'autres non, car elles n'approfondissent pas les questions importantes. Ce mémoire me paraît très substantiel. Il me semble qu'il nous serait très utile pour nous permettre d'arriver à une conclusion. Nous pourrions ainsi écarter un grand nombre de points qui ont été soulevés, car les arguments de ce mémoire semblent valables et fondés du moins selon moi. Nous nous réunirons donc pour l'étudier la semaine prochaine.

**Le sénateur Cook:** Y aura-t-il d'autres travaux sur ce projet de loi?

**Le président:** On ne nous en a pas avisés. Simplement M. Foti et d'autres fonctionnaires du ministère souhaiteraient peut-être ajouter autre chose à ce qu'ils ont dit, à moins que nous ne voulions leur poser d'autres questions après votre examen du mémoire de l'Association des manufacturiers canadiens.

Le comité suspend ses travaux.









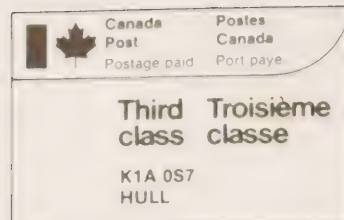












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *National Committee for Independent Canadian Unions:*

Mr. Ralph Ellis, Chairman;

Dr. David Brasset, Member of the National Committee for Independent Canadian Unions *and* Chairman of the National Party of Canada.

### *Comité national des syndicats canadiens indépendants:*

M. Ralph Ellis, président;

M. David Brasset, membre du Comité national des syndicats canadiens indépendants *et* président du Parti national du Canada.



Publications



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Banking, Trade  
and Commerce**

**Banques et du  
commerce**

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, December 4, 1980

Le jeudi 4 décembre 1980

Issue No. 28

Fascicule n° 28

**Fourth Proceedings on:**

Bill C-44—"An Act to amend the  
Small Loans Act and to provide for  
its repeal and to amend the  
Criminal Code"

**Quatrième fascicule concernant:**

Bill C-44—"Loi portant modification  
et abrogation de la Loi sur les  
petits prêts et modifiant  
le Code criminel"

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate  
October 16, 1980:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Barrow, seconded by the Honourable Senator Riley, for the second reading of the Bill C-44, intituled: "An Act to amend the Small Loans Act and to provide for its repeal and to amend the Criminal Code".

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

After debate, and—  
The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 octobre 1980:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Barrow, appuyé par l'honorable sénateur Riley, tendant à la deuxième lecture du Bill C-44, intitulé: «Loi portant modification et abrogation de la Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel».

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

Après débat,  
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 4, 1980

(4)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill C-44—"An Act to amend the Small Loans Act and to provide for its repeal and to amend the Criminal Code".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Cook, Flynn, Godfrey, Lafond, Molson and Walker. (10)

*Witnesses:**Fédération des ACEF du Québec:*

Mr. Yves Nantel, President;

Mr. Henri Goulet, Vice-President (Quebec) and Coordinator (Montreal);

Mrs. Hélène DelVecchio, Coordinator (Quebec).

*Dept. of Justice:*

Mr. Don Gibson, Criminal Law Amendments Section.

Following the opening statements from the witnesses from ACEF, the Committee proceeded to the examination of same and upon conclusion of that phase of the meeting, proceeded to the discussion of a memorandum from Mr. Panet, assisted therein by Mr. Gibson.

At 11:30 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 4 DÉCEMBRE 1980

(4)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

Le bill C-44—«Loi portant modification et abrogation de la Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Cook, Flynn, Godfrey, Lafond, Molson et Walker. (10)

*Témoins:**Fédération des ACEF du Québec:*

M. Yves Nantel, président;

M. Henri Goulet, vice-président (Québec) et coordonnateur (Montréal);

M<sup>me</sup> Hélène DelVecchio, coordonnateur (Québec).

*Ministère de la Justice:*

M. Don Gibson, Section des modifications au droit pénal.

Après les déclarations préliminaires des témoins des ACEF, le Comité entreprend l'interrogation de ces mêmes témoins puis, aidé de M. Gibson, entreprend l'étude d'un mémoire de M. Panet.

A 11 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, December 4, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-44, to amend the Small Loans Act and to provide for its repeal and to amend the Criminal Code, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, before we hear from the Fédération des Associations coopératives d'Économie familiale du Québec, I should like to discuss with you for a moment the memorandum that was prepared by our counsel and distributed to all senators. I am not proposing at the moment that we go into detail on that, but Senator Godfrey has another meeting he has to attend later and he would like to make one or two points in connection with the memorandum before he leaves.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, my first point is a general one on procedure. I wondered if Mr. Panet, before he prepared this document for us, discussed it with the departmental officials in order to have their comments before he finalized his views.

**The Chairman:** I should tell you that a copy of these suggested amendments was forwarded by Mr. Panet, on my direction, to Mr. Gibson of the Department of Justice. Mr. Gibson is here this morning, and I have talked to Mr. Gibson about them. There is that much in the way of preparation.

**Senator Godfrey:** The question that I should like to raise has to do with page 3 of Mr. Panet's memorandum. It has to do with the suggested amendment in which he says that the certificate, in the absence of any evidence to the contrary, is proof of the statements—he uses the word “statements”—that are contained in the certificate without proof of the signature or official character of the person appearing to have signed the certificate.

In explaining the amendment he says that it is submitted that the certificate “should only be proof of the calculation of the rate of interest and the Crown should be required to prove, by other means, the quantum of credit advanced and of interest.”

If it is meant to be the proof of the calculation of the rate of interest, why not say that in the amendment rather than using the word “statements”?

**The Chairman:** It appears obvious from his explanatory note at the bottom of the page that what should be there is “proof of the calculation,” and not “proof of the literary sense contained in the certificate.”

**Senator Godfrey:** The second point is tied in with the first. He says that, notwithstanding subsection (4), which is just what I was referring to, “a certificate referred to in that subsection shall not be admissible in evidence to prove the amount of credit advanced”—and I agree with that, because that requires other evidence—“or the interest received under an agreement or arrangement.”

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 4 décembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été renvoyé le bill C-44, Loi portant modification et abrogation de la Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, avant d'accueillir les représentants de la Fédération des Associations coopératives d'Économie familiale du Québec, j'aimerais discuter avec vous, pendant un moment, du mémoire de votre avocat qui a été distribué à tous les sénateurs. Je ne propose pas maintenant de l'étudier en détail, mais le sénateur Godfrey doit assister à une autre réunion plus tard, et il aimerait, avant de partir, faire une ou deux remarques au sujet du mémoire.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, ma première remarque porte sur une question générale de procédure. Je me demandais si M. Panet avait discuté avec les fonctionnaires du Ministère pour obtenir leur point de vue avant de procéder à la rédaction définitive de son mémoire.

**Le président:** Je dois vous dire que j'ai demandé à M. Panet d'envoyer une copie des modifications envisagées à M. Gibson, du ministère de la Justice. M. Gibson est ici ce matin, et j'ai discuté des modifications avec lui. Voilà où nous en sommes sur le plan préparation.

**Le sénateur Godfrey:** La question que j'aimerais porter sur la page 3 du mémoire de M. Panet. Elle concerne la proposition de modification selon laquelle le certificat, en l'absence de toute preuve du contraire, constitue la preuve des déclarations... il utilise le terme «déclarations»... qui sont comprises dans le certificat sans preuve de la signature ou du caractère officiel de la personne qui aurait signé le certificat.

Dans son explication de la modification, il déclare que le certificat «devrait constituer seulement la preuve du calcul du taux d'intérêt, et que la Couronne devrait être tenue d'établir, par d'autres moyens, le montant de crédit avancé et le taux d'intérêt s'y rapportant».

Si c'est la preuve du calcul du taux d'intérêt qu'on veut établir, pourquoi ne pas le dire explicitement dans la modification plutôt que d'utiliser l'expression «déclarations»?

**Le président:** Il me semble évident, à la lumière de la note explicative au bas de la page, qu'il faudrait parler de «preuve du calcul» et non pas de «preuve des déclarations comprises dans le certificat».

**Le sénateur Godfrey:** Ma deuxième remarque est liée à la première. Il déclare que: Nonobstant le paragraphe (4), paragraphe auquel je me reportais, «un certificat dont il est fait mention dans ce paragraphe ne doit pas être admissible comme preuve du montant de crédit avancé»... et je suis d'accord avec lui, mais il faut d'autres preuves... ou de l'intérêt perçu en vertu d'une convention ou d'une entente».



## [Text]

Well, the whole point of the certificate is to show that the calculation is correct. If the amount advanced is correct, then the whole thing adds up to show the actual interest received under the agreement. So, this would be confusing the matter. In my opinion, the words "or the interest received under an agreement or arrangement" should be deleted, because, if you are showing that the calculation is correct, then the whole purpose is to show what the interest is.

**Senator Cook:** You might not have received the interest. He is only calculating the rate in subsection (4), and in subsection (5) he is talking about it not being proof of the amount of interest received. Those are different things.

**Senator Godfrey:** I am not sure that there is any significance in the word "received," but that is a good point. The actual offence is an agreement, not the actual amount received.

**The Chairman:** You are saying that the certificate should not be proof of the amount of interest paid; that it should be proven otherwise.

**Senator Godfrey:** I am saying that the certificate could be used as the calculation part of the proof to show what interest is received. By putting in this exception, they are clouding the issue.

**The Chairman:** Your second point is really the same as your first.

**Senator Godfrey:** It is tied into the same thing, yes. It is part of the process, whether the calculations are correct, to show the amount of interest. But then they confused it by putting it in as an exception.

I am just raising the point so Mr. Panet can look at it. I understand he cannot be here today. Perhaps we can have some comments from him later on that.

**The Chairman:** Thank you, Senator Godfrey.

We will now hear from the representatives of the Fédération des ACEF du Québec. They have filed a brief which has been distributed. Mr. Nantel is here. I understand he will make the opening statement. With Mr. Nantel, who is the president of the organization, is Mr. Henri Goulet, Vice-President, Quebec, and Coordinator in Montreal, and Mme Hélène DelVecchio, Coordinator, Quebec.

Anytime you are ready, you can proceed with your opening statement, Mr. Nantel.

**M. Yves Nantel (président, Fédération des Associations coopératives d'Économie familiale du Québec):** Merci. Je voudrais, premièrement, tout simplement vous remercier de l'opportunité que vous avez donné au mouvement des ACEF de vous présenter notre point de vue.

C'est la première fois que l'on se présente devant un comité sénatorial. Je voudrais vous introduire brièvement le mouvement des ACEF. C'est un mouvement qui est présent exclusivement au Québec, actuellement. C'est un mouvement qui traite principalement des problèmes d'endettement et des problèmes de consommation. Alors, nous sommes présents dans huit villes du Québec et, par notre travail quotidien, nous avons des conseillers budgétaires qui analysent quotidienne-

## [Traduction]

Or, la raison d'être du certificat est de montrer que le calcul est juste. Si le montant avancé est exact, alors tout devrait s'ensuivre pour donner le montant d'intérêt perçu en vertu de la convention. Or, cela sèmerait la confusion. A mon avis, les mots «ou l'intérêt perçu en vertu d'une convention ou d'une entente» devraient être supprimés, car si vous établissez que le calcul est juste, c'est dans le but bien précis de montrer ce que sont les intérêts.

**Le sénateur Cook:** Il se peut que vous n'ayez pas reçu l'intérêt. Dans le paragraphe (4), il n'est question que du calcul du taux d'intérêt, et dans le paragraphe (5), il dit que ce calcul ne constitue pas la preuve du montant d'intérêt perçu. Ce sont deux choses différentes.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne suis pas convaincu que le mot «perçu» soit aussi chargé de sens, mais c'est une bonne remarque. L'infraction réside dans le fait d'une convention et non du montant perçu.

**Le président:** Vous dites que le certificat ne devrait pas constituer la preuve de l'intérêt payé; qu'il faudrait le prouver autrement.

**Le sénateur Godfrey:** Je dis que le certificat pourrait servir au calcul de l'intérêt perçu. En ajoutant cette exception, on embrouille la question.

**Le président:** Votre deuxième remarque est la même que la première.

**Le sénateur Godfrey:** Elle se rapporte à la même chose, oui. Cela fait partie du travail, de vérifier l'exactitude des calculs pour établir le montant des intérêts. Mais on embrouille la question en parlant d'exception.

Je soulève la question simplement pour que M. Panet s'y penche. Je sais qu'il ne peut être là aujourd'hui, mais peut-être pourrions-nous avoir de ses commentaires là-dessus plus tard.

**Le président:** Merci, sénateur Godfrey.

Nous accueillerons maintenant les représentants de la Fédération des associations coopératives d'Économie familiale du Québec. Ils ont présenté un mémoire qui a été distribué. M. Nantel est ici, et je pense que c'est lui qui va faire la déclaration préliminaire. M. Nantel, président de l'organisme, est accompagné de M. Henri Goulet, vice-président, du Québec, et coordonateur à Montréal et de Mme Hélène DelVecchio, coordonateur à Québec.

Quand vous serez prêt, vous pourrez commencer, Monsieur Nantel.

**Mr. Yves Nantel (President, Fédération des Associations coopératives d'Économie familiale du Québec):** Thank you. First of all, I would simply like to thank you for having given the ACEF movement the opportunity of presenting to you its point of view.

This is the first time that we have testified before a Senate Committee. Briefly, I would like to give you an idea of the ACEF movement. At present, this movement is based exclusively in Quebec. It is a movement which deals mainly with debt and consumer problems. We have branches in eight cities in Quebec and our budget counselors analyse on a daily basis family debt problems, but essentially problematic debt problems. We advise people who have trouble making ends meet.



*[Text]*

ment les problèmes d'endettement que vivent les familles, mais, principalement, des problèmes d'endettement problématiques. Ceux qui ont des difficultés à arriver. Nous traitons des solutions, autant de solutions que de planification budgétaire, jusqu'à l'utilisation de certaines lois, comme la Loi sur la faillite qui, évidemment, est une solution radicale à des problèmes d'endettement. Toutefois c'est souvent une solution efficace pour se libérer de problèmes.

**Le sénateur Lafond:** Monsieur Nantel, pour les fins du procès verbal, pouvez-vous nous dire ce qu'est l'ACEF. C'est l'Association de quoi?

**M. Nantel:** Oui, l'ACEF, c'est l'Association coopérative d'économie familiale.

**Le sénateur Lafond:** Merci.

**Le sénateur Molson:** Est-ce que j'ai bien compris que vous êtes dans huit villes?

**M. Nantel:** Oui.

**Le sénateur Molson:** Quelles villes?

**M. Nantel:** A Montréal nous avons quatre succursales. Ensuite, les autres villes sont les villes de Joliette, Sainte-Thérèse, Victoriaville, Thetford Mines, Shawinigan, Hull et Laval.

**Le sénateur Flynn:** Quelle genre de corporation avez-vous?

**M. Nantel:** C'est une coopérative.

**Le sénateur Flynn:** C'est une coopérative?

**M. Nantel:** C'est une charte coopérative.

**Le sénateur Flynn:** Alors, ce sont vos membres qui vous fournissent—est-ce que vous consentez des prêts?

**M. Nantel:** Non, nous ne consentons aucun prêt. Ce sont tout simplement des conseils—

**Le sénateur Flynn:** Vous êtes des conseillers?

**M. Nantel:** Nous sommes des conseillers budgétaires.

**Le sénateur Flynn:** Vous conseillez n'importe qui, ou seulement vos membres?

**M. Nantel:** Non, n'importe qui, Toute la population qui a besoin de nos services.

**M. Henri Goulet (vice-président et coordinateur, ACEF de Montréal):** Tous les individus. Nous ne conseillons pas les entreprises ou les commerces, mais toutes les familles qui ont besoin de nos conseils.

Il faudrait peut-être ajouter un point. L'Association de coopératives familiales, le mouvement ACEF au Québec est issu de la centrale syndicale CSN. Parmi les membres du mouvement ACEF, il y a des membres individuels. On peut dire que, à l'intérieur du mouvement, il y a au-delà de 1,000 personnes membres du mouvement. Mais, il y a aussi des organismes membres. Je pense que, dans le communiqué que vous avez reçu, il y a une énumération des organismes membres qui nous appuient dans nos revendications. Alors, vous avez les grandes centrales syndicales du Québec qui appuient les revendications que l'on met de l'avant parce qu'elles sont membres du mouvement. Il y a, en même temps, toutes les organisations communautaires et les groupes de pression qui

*[Traduction]*

We offer solutions and provide budget planning services, as well as resort to certain pieces of legislation, such as the *Bankruptcy Act* which, obviously, is a drastic solution to debt problems. However, it is often an effective means of resolving such problems.

**Senator Lafond:** Mr. Nantel, for the purposes of the minutes, could you explain to us what the ACEF is? It is the Association of what?

**Mr. Nantel:** Yes, the ACEF is the Association coopérative d'économie familiale.

**Senator Lafond:** Thank you.

**Senator Molson:** Did I understand correctly that you have branches in eight cities?

**Mr. Nantel:** Yes.

**Senator Molson:** In what cities?

**Mr. Nantel:** We have four branches in Montreal, as well as branches in Joliette, Sainte-Thérèse, Victoriaville, Thetford Mines, Shawinigan, Hull and Laval.

**Senator Flynn:** What type of corporation is it?

**Mr. Nantel:** It is a co-operative.

**Senator Flynn:** A co-operative?

**Mr. Nantel:** It has a co-operative charter.

**Senator Flynn:** Then, you are funded by your members—do you grant loans?

**Mr. Nantel:** No, we do not grant any loans. We merely provide counseling services.

**Senator Flynn:** You are counselors?

**Mr. Nantel:** We are budget counselors.

**Senator Flynn:** You provide counseling service to anyone, or only to your members?

**Mr. Nantel:** No, to anyone. To those members of the general public who are in need of our services.

**Mr. Henri Goulet (Vice-President and co-ordinator, ACEF of Montreal):** To all individuals. We do not advise companies or businesses, but only families who require our services.

Perhaps we should add one thing. The Association des coopératives familiales, the ACEF movement in Quebec, was born of the Confederation of National Trade Unions movement. Among the members of the ACEF movement, there are individual members. That is to say that within the movement, there are over 1,000 individuals who are members of the movement. However, there are also member organizations. In the official statement which you received, I believe there was a list of the member organizations which support our demands. The demands which we put forth are supported by the major trade unions in Quebec, because they are members of the movement. At the same time, there are many community organizations and pressure groups which support us and are

[Text]

appuient et qui sont membres de l'ACEF. Ceci représente plusieurs milliers de personnes au Québec qui sont au courant du travail que nous accomplissons et qui appuient notre travail, et qui appuient aussi les différentes revendications que nous mettons de l'avant.

**Le sénateur Molson:** D'accord.

**M. Nantel:** Alors, suite à l'abrogation de la *Loi sur les petits prêts* adoptée cet été par la Chambre des communes, nous devons souligner, de notre part, que nous n'avions eu aucun écho de cette loi, et que c'est un peu au retour de vacances, c'est-à-dire lorsque plusieurs de nos membres étaient en vacances que cette loi fut adoptée. Alors, nous avons été un peu surpris d'apprendre que la loi avait été adoptée. C'est pour cela que nous avons réagi après l'adoption de la loi par la Chambre des communes.

Alors, nous avons communiqué un document que nous aimerions vous en lire en partie, sans vous faire lecture complète, car il vous explique notre point de vue et, en d'autres termes, vous dit pourquoi nous croyons que ce geste de laisser, aux institutions financières le soin de fixer les taux d'intérêt jusqu'à 60 p. 100, parce qu'il est établi par le Code criminel que de prêter à un taux de 60 p. 100 devient un acte délictueux. Mais, la loi laisse quand même le soin aux institutions financières de fixer les taux d'intérêt, ce qui, pour nous, est un geste qui défavorise les familles, principalement, les familles à faible revenu.

Alors, la seule loi qui réglementait un tant soi peu l'intérêt sur les prêts, était abrogée le 22 juillet dernier, le bill C-44, parainnés par messieurs André Ouellet, Jean Chrétien et Pierre Bussières, respectivement ministre de la Consommation et des Corporations, ministre de la Justice et ministre d'État aux Finances, rendait caduque la *Loi sur les petits prêts* et la remplaçait par une sanction pénale dans le *Code criminel* interdisant les prêts portant intérêt à 60 p. 100 et plus. Ce bill a été sanctionné par la Chambre des communes en quelques minutes, dès que les partis d'opposition eurent été rassurés que la sanction pénale contre ceux qui prêtaient à plus de 60 p. 100 d'intérêt ne seraient pas trop sévères. Ce bill devra être approuvé par les sénateurs et proclamé être en vigueur dès cette automne.

Qu'est-ce que la *Loi sur les petits prêts*? La *Loi sur les petits prêts* est une loi fédérale limitant les taux d'intérêt sur les emprunts de \$1,500 et moins. Les compagnies de finance fédérales et provinciales, les caisses d'économie et de crédit, les caisses populaires, enfin tous ceux qui prêtent régulièrement de l'argent à plus de 1 p. 100 d'intérêt par mois, sauf les banques à charte, sont tenus de respecter la *Loi sur les petits prêts*.

Le ministre des Finances et le Surintendant des assurances du Canada sont chargés de faire respecter cette loi.

La limite de \$1,500 doit correspondre au capital net, soit le montant réellement reçu par l'emprunteur. La limite du taux d'intérêt se calcule de la façon suivante: Prêt de un dollar à \$300, 2 p. 100 d'intérêt par mois, soit 24 p. 100 par année; prêt de \$301 à \$1,000, 1 p. 100 d'intérêt par mois soit 12 p. 100 par année; prêt de \$1,001 à \$1,500, 0.5 p. 100 d'intérêt par mois,

[Traduction]

members of the ACEF. This means that several thousand Quebecers are aware of the work which we are doing. They support our endeavours as well as the different demands which we put forth.

**Senator Molson:** I see.

**Mr. Nantel:** An Act to repeal the *Small Loans Act* was adopted this summer by the House of Commons. We would like to point out that we had heard nothing about this Act and that it was shortly after the end of the holidays, that is when several of our members were on vacation, that this Act was adopted. We were somewhat surprised to learn that the Act had been passed. That's why we reacted only after the adoption of this Act by the House of Commons.

Subsequently, we released an official statement, excerpts of which we would like to read to you at this time. It explains to you our point of view and, in other words, tells you why we believe that this Bill is unfair to families, and especially to low income families. It allows financial institutions to set interest rates of up to 60 per cent since the Criminal Code stipulates that lending at 60 per cent interest constitutes a criminal offence.

Thus, the only piece of legislation which regulated to some extent the interest rates on loans was repealed last July 22 by Bill C-44, sponsored by Messrs. André Ouellet, Jean Chrétien and Pierre Bussières, respectively Minister of Consumer and Corporate Affairs, Minister of Justice and Minister of State (Finance). It rendered the *Small Loans Act* nul and void and replaced it by a penalty clause in the *Criminal Code* prohibiting loans with a rate of interest calculated at 60 per cent or more. This Bill was sanctioned by the House of Commons in a matter of minutes, as soon as the Opposition parties had been reassured that the penalty invoked against those lending at more than 60 per cent interest would not be too severe. This Bill remains to be passed by the Senate and should come into force this fall.

What is the *Small Loans Act*? The *Small Loans Act* is a federal act which limits interest rates on loans not exceeding \$1,500. Federal and provincial finance companies, savings and credit banks, credit unions, in short all organizations which regularly lend money at more than 1 per cent interest per month, with the exception of chartered banks, must comply with the *Small Loans Act*.

The Minister of Finance and the Superintendent of Insurance of Canada are responsible for ensuring compliance with this Act.

The \$1,500 limit must correspond to the net amount of the loan, that is the amount truly received by the borrower. The interest rate limit is calculated in the following manner: for a loan of \$1 to \$300, 2 per cent interest per month, that is 24 per cent annually; for a loan of \$301 to \$1,000, 1 per cent interest per month, that is 12 per cent annually; for a loan of \$1,001 to



## [Text]

soit 6 p. 100 par année. La loi prévoit que l'emprunteur peut rembourser à l'avance sans pénalité.

Pour les prêts à long terme, c'est-à-dire les prêts de \$500 ou moins consentis pour une période de plus de 20 mois, ou les prêts de plus de \$500, consentis pour une période de plus de 30 mois, le taux est de 1 p. 100 par mois sur le solde impayé.

En cas de consolidation de prêts (refinancement), le taux est de 0.5 p. 100 par mois sur tout montant excédant \$1,500. Voici un exemple: le capital net ne comprend pas les primes d'assurance imposées aux emprunteurs.

De plus, cette loi exige que les prêteurs d'argent sauf les banques, détiennent un permis émis par le ministre des Finances, fassent un rapport annuel de leurs opérations et se soumettent à l'inspection. Si cette loi n'est pas respectée, les prêteurs peuvent être passibles d'une amende d'au plus de \$1,000.

Les banques à charte sont les seules institutions exemptées de la portée de la *Loi sur les petits prêts*, en vertu de la *Loi sur les banques*. D'ailleurs, depuis 1967, les banques à charte ne sont soumises à aucune loi concernant les taux d'intérêt.

Les taux d'intérêt: la loi de la jungle. Seule le gouvernement fédéral a le pouvoir de fixer par une loi, ou un arrêté-en-conseil, des taux d'intérêt sur l'argent, et ce en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Ainsi, les gouvernements provinciaux peuvent adopter des lois sur les contrats de crédit—comme la *Loi sur la protection du consommateur* au Québec—mais ils ne peuvent pas fixer de taux d'intérêt.

Ce qui a comme conséquence, que, s'il n'existe aucune loi fédérale qui fixe des taux d'intérêt sur les prêts, les prêteurs—banques, caisses, trusts, compagnies de finance—peuvent exiger des taux d'intérêt à leur gré, et nul ne peut intervenir.

Sans plafond d'intérêt par mesures législatives, tout le pouvoir en cette matière revient à la Banque du Canada qui fixe les taux d'escompte et à la haute finance qui, à son tour, fixe les taux d'intérêt en fonction du marché de la libre concurrence et de la marge bénéficiaire qui peut satisfaire leur appétit! Si on résume simplement: C'est la loi de la jungle, la loi du plus fort.

Le seul recours qui demeure pour le travailleur québécois, dont le pouvoir d'achat diminue rapidement à cause de l'inflation à tous les niveaux—impôts, nourriture, logement, transport, vêtement, services, biens de consommation divers—est celui prévu par le Code civil, à l'article 1040(c), qui se lit comme suit:

les obligations monétaires découlant d'un prêt d'argent sont réductibles ou annulables par le tribunal dans la mesure où il juge, eu égard au risque et à toutes les circonstances, qu'elles rendent le coût du prêt excessif et l'opération abusive et exorbitante.

Ainsi, si un «coût excessif» est fixé à 60 p. 100 par le *Code criminel*, comme le gouvernement canadien le propose, pour compenser l'abrogation de la *Loi sur les petits prêts*, et l'absence de toute mesure législative en matière de crédit, les juges auront enfin le moyen par excellence pour se déresponsabiliser de ce pouvoir qui leur était conféré par le *Code civil*. De toute façon, à cause du pouvoir unilatéral du gouvernement

## [Traduction]

\$1,500, 0.5 per cent interest per month, that is 6 per cent annually. Under the terms of the Act, the borrower can reimburse the loan in advance without incurring any penalty.

For long-term loans, that is loans of not more than \$500 granted for a period not exceeding 20 months, or loans in excess of \$500 awarded for a period exceeding 30 months, the interest rate on the unpaid balance is 1 per cent per month.

In the case of loan consolidation (refinancing), the rate is .5 per cent per month on any amount exceeding \$1,500. For example: the net amount does not include the insurance premiums imposed on borrowers.

Furthermore, under the terms of the Act, money-lenders, with the exception of banks, must have a permit issued by the Department of Finance, submit an annual report of their operations and agree to an audit. Money-lenders who fail to comply with this Act are liable to a fine not exceeding \$1,000.

Chartered banks are the only institutions exempted from the scope of the *Small Loans Act*, by virtue of the *Bank Act*. Moreover, since 1967, chartered banks have not been subject to any legislation concerning interest rates.

Interest rates: the law of the jungle. Only the federal government has the power to set, by means of legislation or an order-in-council, interest rates on money, under the terms of the *British North America Act*. Thus, provincial governments can pass legislation on credit contracts such as *Quebec's Consumer Protection Act*, but they cannot set interest rates.

Consequently, if there is no federal legislation to set interest rates on loans, money-lenders—banks, credit unions, trust companies, and finance companies—can set interest rates at will, and no one can intervene.

Without legislation to set a ceiling on interest rates, all power in this matter falls to the Bank of Canada which sets banking rates and to high finance which, in turn, sets interest rates according to the competitive market and to the margin of profit which can satisfy their appetite! In short, it is the law of the jungle, the law of the strongest which prevails.

The only recourse open to the Quebec worker whose purchasing power is rapidly diminishing because of inflation at all levels—taxes, food, housing, transportation, clothing, services, various consumer goods—is the one provided for in Article 1040(c) of the Civil Code which reads as follows:

"The monetary obligations under a loan of money may be reduced or annulled by a court so far as it finds that, having regard to the risk and to all the circumstances, they make the cost of the loan excessive and the operation harsh and unconscionable."

Thus, if an "excessive cost" is set at 60 per cent in the *Criminal Code*, as the Canadian government proposes, to compensate for the repeal of the *Small Loans Act* and the absence of any legislative measure governing credit, judges will finally have the means par excellence of ridding themselves of this responsibility which was conferred upon them by the *Civil Code*. In any event, since the Canadian government has the



## [Text]

canadien de fixer des taux d'intérêt, n'importe qui peut contester—et gagner!—cet article ou tout autre article du *Code civil* et du *Code de procédure civile*—ou toute autre loi québécoise—qui fixe un taux d'intérêt, et ce sur le seul fondement qu'elles sont anti-constitutionnelles.

L'abolition de la *Loi sur les petits prêts*: une mise en scène très habile. Les trois ministres qui ont piloté et obtenu l'adoption de cette loi à la Chambre des communes sont très conscients du geste qu'ils ont posé et des conséquences en découlant.

La *Loi sur les intérêts*, la *Loi sur les banques* et maintenant le bill C-44, sont toutes des lois qui «font comprendre» qu'il n'y a aucune loi légiférant les taux d'intérêt. Il y a plusieurs années que les compagnies de finance, et maintenant les Caisses populaires, pressent le gouvernement canadien d'abolir la *Loi sur les petits prêts*, sous prétexte qu'elles sont victimes d'une injustice par rapport aux privilèges des banques, et qu'elles ne peuvent concurrencer ces dernières.

Conjuguant leurs efforts à ceux des compagnies de finance, les Caisses populaires ont facilement réussi à faire céder le gouvernement canadien via ces trois représentants. Le Surintendant des assurances a entièrement endossé ce geste. C'est ce dernier, d'ailleurs, ainsi que le ministre Ouellet, qui ont élaboré la mise en scène pour amener le gouvernement à céder à ces pressions. Cette mise en scène, très habile, se retrouve en détail dans un «document de travail», en date du 9 juillet 1980, intitulé «*Abrogation de la Loi sur les petits prêts*», dont nous avons annexé un résumé et je vous ferai grâce de la lecture, croyant que vous avez déjà pris connaissance du document, à la page 10.

Le gouvernement canadien, lorsqu'il a pris sa décision, n'a, d'après nous, considéré que les intérêts des institutions financières en abrogeant la *Loi sur les petits prêts*. Il ressort clairement du document de travail du gouvernement, et, par la suite, des interventions publiques de ce dernier pour annoncer l'abrogation de cette loi, que seuls les intérêts des institutions financières sont retenus.

Le marché du prêt à la consommation, et particulièrement ce nouveau marché que constitue l'utilisation massive de la carte de crédit, représentent des sources de profits inimaginables: pensez à ce que peut représenter l'accès à tous les biens de consommation via l'utilisation massive des cartes de crédit: chaque achat par un seul consommateur devient une source potentielle de profit pour les institutions financières!

L'entrée massive des banques et des caisses sur le marché du prêt à la consommation s'explique par l'équation rapide entre profit et conjoncture économique. Ainsi, la conjoncture économique étant à un stade de crise inflationniste, les institutions financières capitalistes gèrent cette situation en fonction du maximum de profits à en retirer: elles s'attirent, d'une part, la clientèle de travailleurs qui occasionnellement rattrape un pouvoir d'achat par des augmentations de salaires; elles s'attirent, d'autre part, la clientèle de travailleurs qui doivent s'endetter pour combler une perte graduelle du pouvoir d'achat; elles chargent des taux d'intérêt inflationnistes et exigent des endosseurs et des garanties; le tout habillé d'une publicité soutenue et attrayante.

## [Traduction]

power to set interest rates unilaterally, anyone can contest—and win!—this article or any article in the *Civil Code* and the *Code of Civil Procedure* or any other Quebec law which sets interest rates, on the grounds that they are unconstitutional.

The abolition of the *Small Loans Act*: a very skillful scenario. These three ministers who piloted this move and succeeded in having this Act adopted in the House of Commons are very aware of what they did and of the consequences of their action.

The *Interest Act*, the *Bank Act* and now Bill C-44 are all pieces of legislation which “make us understand” that there is no law governing interest rates. For many years, finance companies and now credit unions have been pressuring the Canadian government to abolish the *Small Loans Act*, under the pretext that they are victims of an injustice compared to the privileged banks, and that they can no longer compete.

Combining their efforts with those of the finance companies, the credit unions easily succeeded in making the Canadian government bow to these pressures through its three representatives. The Superintendent of Insurance fully supported this action. Moreover, it was the Superintendent of Insurance and the Minister, Mr. Ouellet, who devised a way of making the government bow to these pressures. This very skillful plan is outlined in detail in a “working document” dated July 9, 1980, and entitled “*Repeal of the Small Loans Act*”. You will find a summary of this document in the one we tabled, but I will refrain from reading it to you, since mention was already made of it on page 10.

In our opinion, when the Canadian government decided to repeal the *Small Loans Act*, it considered only the interests of financial institutions. We can clearly see from the government's working document and, subsequently, from the public statements made by the government to announce the repeal of this Act, that only the interests of financial institutions were considered.

The consumer loan market, and, in particular the new market which involves the massive use of credit cards, represent unimaginable sources of profits: imagine what access to all consumer goods through the massive use of credit cards represents: each purchase made by a single consumer becomes a potential source of profit for financial institutions!

The arrival of banks and credit unions on the consumer loan market on a large scale can be explained by rapidly equating profit with the existing economic situation. Thus, since we are currently experiencing an inflationary crisis, capitalistic financial institutions handle this situation in terms of the maximum profit which can be gained from it: On the one hand, they attract as customers workers who occasionally recover some purchasing power through salary increases; on the other hand, they attract as customers workers who must go into debt to cover a gradual loss of purchasing power; they charge inflationary interest rates and require endorsers and guarantees; the whole deal is dressed up with sustained, attractive advertising.

## [Text]

Toute loi plafonnant les taux d'intérêt constitue donc pour elles un «os» répugnant et dangereux pour la santé de cette entreprise. Elles ont donc «fait savoir» au gouvernement qu'il devait éliminer cet «os» pour longtemps.

Les institutions financières se livrent une concurrence féroce pour s'accaparer le marché du prêt à la consommation, et particulièrement le marché de la carte de crédit. Pour encourager cette concurrence, le gouvernement abroge la *Loi sur les petits prêts*.

Il cède ainsi aux pressions des compagnies de finance. Il est clair que le gouvernement est conscient du fait que les compagnies de finance sont en nette régression. Leurs baisses de profit sont réelles—elles ont quand même, à 23 compagnies pour 1979, cumuler des profits nets, après impôt, de \$17 millions.

Cela n'est pas dû entièrement aux raisons mentionnées dans le document de travail. En fait, si ce document était vraiment complet, il mentionnerait: que les compagnies de finances peuvent difficilement, dans cette nouvelle conjoncture, concurrencer les banques et les caisses, et ce pour de simples raisons d'infrastructure; que le marché du petit prêt baisse parce qu'elles refusent systématiquement d'en faire, et parce qu'elles détournent depuis longtemps la *Loi sur les petits prêts* concernant les refinancements; et qu'elles ferment leur porte, non pas à cause de la *Loi sur les petits prêts*, mais à cause de l'entrée massive des banques et des caisses sur le marché du prêt à la consommation.

De plus, leur politique, entre autres, de harcèlement des emprunteurs (allant même jusqu'à faire perdre des jobs), de taux d'intérêt à un minimum de 25 p. 100, de non-respect de la *Loi sur les petits prêts* dans les cas de refinancement, leur a permis d'acquérir une réputation «spéciale». Le gouvernement canadien n'a jamais levé le petit doigt pour mettre un frein à ces agissements de notoriété publique.

Le mouvement ACEF, pendant plusieurs années, a systématiquement informé le Surintendant des assurances et le ministre de ces agissements par l'enregistrement de multiples plaintes.

Il cède aussi aux pressions des caisses populaires et d'économie. Il est également clair dans le document de travail du gouvernement que le principal argument qui l'a motivé à abroger la *Loi sur les petits prêts* est de permettre aux caisses d'émettre leur carte de crédit sans «l'ennui» que représente cette loi et de concurrencer directement les banques. Dans un système capitaliste digne de lui-même, il ne peut exister de loi qui constitue une «enfarge» à la libre concurrence.

De plus, le gouvernement démontre que, en se faisant le gardien des institutions financières, et, par ce fait, en s'assurant qu'aucune loi ne les gêne, il ne contrôle plus l'*Économie* et permet l'engagement conséquent d'une concurrence entre le capital financier et le capital industriel: à moyen terme, le fait de laisser libre cours au capital financier de tirer ses profits par les taux d'intérêt, grugera de façon accélérée le pouvoir d'achat des travailleurs et, ainsi, provoquera une diminution dans l'écoulement des biens.

## [Traduction]

Any legislation which sets a ceiling on interest rates is therefore repulsive and dangerous to the health of the financial institutions. Therefore, they "informed" the government that such legislation should be eliminated for a long time.

Financial institutions are engaged in fierce competition to capture the consumer loan market, and in particular the credit card market. To encourage this competition, the government repealed the *Small Loan Act*.

Thus, it bowed to the pressures of finance companies. Clearly, the government is aware of the fact that finance companies are losing ground. Their profits have declined, but nevertheless, 23 companies accumulated net profits, after taxes, of \$17 million, in 1979.

This was not entirely due to the reasons mentioned in the working document. In fact, if this document had been truly comprehensive, it would have mentioned: that finance companies cannot easily, compete with banks and credit unions given the current economic situation, for simple reasons of infrastructure; that the small loan market is declining because it systematically refuses to grant loans, and because it has, for quite some time, been getting around the *Small Loans Act* with respect to refinancing; and that they have been closing down, not because of the *Small Loans Act*, but because of the massive incursion of banks and credit unions into the consumer loan market.

Furthermore, their policy of harassing, among other things, borrowers (going so far as to make them lose their jobs), of setting minimum rates of 25 per cent, and of failing to comply with the *Small Loans Act* in cases of refinancing, has enabled them to acquire a "special" reputation. The Canadian government has never lifted a finger to put a stop to these doings which have gained public notoriety.

For several years, the ACEF movement systematically informed the Superintendent of Insurance and the minister of these doings by filing numerous grievances.

It also bowed to the pressures of credit unions and savings banks. It is also clear in the government's working document that the main reason motivating it to repeal the *Small Loans Act* was to enable credit unions to issue their own credit cards without being "bothered" by this Act and to compete directly with banks. In a capitalist system worthy of itself, there is no room for legislation which constitutes an "obstacle" to open competition.

Furthermore, the government is demonstrating that, in making itself the watchdog of financial institutions and by ensuring that no legislation hinders them, it no longer controls the *Economy* and is allowing competition between finance capital and industrial capital. In the medium term, in giving finance capital a free rein to draw its profits from interest rates, the purchasing power of workers will be exoded more quickly and the turnover of goods will decline.



## [Text]

Il laisse aux institutions financières le loisir de déterminer la marge de bénéfice qui leur plaît. Nous devons présumer que le gouvernement est conscient que les taux d'intérêt de 18 p. 100 à 32 p. 100, pour les prêts à la consommation, et de 24 p. 100 sur les cartes de crédit ne sont que conjoncturels et temporaires et qu'il permettra des hausses graduelles de taux d'intérêt qui ne correspondent qu'aux marges de bénéfice recherchées par les institutions financières. Ces taux auront atteint, d'ici quelques années, des niveaux tellement élevés, que le gouvernement pourra adopter des lois fixant les plafonds d'intérêt à 30 p. 100, à ce moment-là. Il se dira alors un bon gouvernement!

Le gouvernement canadien n'a aucunement considéré les intérêts des consommateurs. Il invoque, dans son document de travail, que la *Loi sur les petits prêts* est désuète, qu'elle n'est plus nécessaire pour empêcher l'exploitation des emprunteurs; que les consommateurs n'ont plus de besoins urgents d'argent puisqu'ils ont maintenant le bien-être social et la sécurité du revenu; que les emprunteurs ont maintenant accès à plus de sources de crédit; et que les emprunteurs ont maintenant accès à la carte de crédit. Il n'invoque pas, par contre, les arguments qui démoliraient rapidement ces énoncés. En voici quelques-uns.

La situation économique dans laquelle se trouvent les travailleurs, alors que chaque habitant au Canada est endetté de \$1,782, soit une moyenne par famille deux adultes, et deux enfants, de \$7,128. la compilation, pour 1979-1980, de 546 dossiers de consultation budgétaire du mouvement ACEF, donne environ les mêmes chiffres: soit \$7,377 par famille moyenne.

Les derniers chiffres du ministère fédéral de la Consommation et des Corporations démontrent qu'il y a eu 13,745 faillites personnelles au Canada depuis le début de l'année; ce qui signifie une hausse de près de 18 p. 100 par rapport à l'an dernier. Mentionnons que 32.8 p. 100 des 546 familles, dont les dossiers ont été compilés, et qui ont consulté les ACEF en 1979, présentaient une situation d'endettement grave et elles ont dû déclarer faillite. Cinquante-huit pour cent de ces familles vivent sous le seuil de la pauvreté, et 65 p. 100 de ces familles emploient les deux-tiers de leur revenu total pour le logement, la nourriture et les vêtements.

Le stress qu'entraîne la difficulté de «boucler le budget»: la rémunération hebdomadaire moyenne des salariés québécois, pour l'ensemble des industries, est de \$309 brut, tandis qu'il en coûte un estimé de \$288 par semaine pour faire vivre une famille moyenne. Mentionnons qu'un tel budget ne peut prévoir des remplacements mineurs—lunettes, réparations, meubles—encore moins des remplacements majeurs—auto, toiture, plomberie—et qu'un imprévu telle la maladie ou un accident peut provoquer le renversement économique d'un budget, et l'endettement avec capacité de remboursement à un endettement grave et problématique.

L'inflation et la dévaluation du dollar canadien sont des causes de la perte du pouvoir d'achat des travailleurs. Si on indexe le plafond de \$1,500 fixé en 1956 par la *Loi sur les petits prêts*, on arrive à un chiffre de \$4,186.80 pour 1980. C'est donc dire que, pour acheter en 1980 ce qu'on aurait pu acheter en 1956 avec \$1,500, il nous faut \$4,186.80—le rap-

## [Traduction]

The government has left it up to the financial institutions to determine the margin of profit which please them. We must presume that the government is aware that interest rates of 18 to 32 per cent for consumer loans and of 24 per cent on credit cards are not merely cyclical or temporary and will allow for gradual increases in interest rates which correspond only to the margin of profit sought by financial institutions. Within a few years, these rates will have reached such high levels that the government will then be able to pass legislation setting the ceiling on interest rates at 30 per cent. It will then claim that it is a good government!

The Canadian government in no way considered the interest of consumers. In its working document, it claimed that the *Small Loans Act* was obsolete, that it was no longer needed to prevent the exploitation of borrowers; that consumers were no longer in urgent need of money since they now had social welfare and income security; that borrowers now had access to more credit sources; and that borrowers now had access to credit cards. However, it did not invoke the arguments which would quickly tear down these statements. Here are a few of these arguments.

One argument is the economic situation of workers. Each Canadian is in debt to the tune of \$1,782. The average family of two adults and two children owes \$7,128. Figures compiled for 1979-80 from 546 files of the ACEF movement are approximately the same: namely \$7,377 per average family.

The most recent figures from the federal Department of Consumer and Corporate Affairs show that 13,745 people have declared personal bankruptcy in Canada since the beginning of the year; this represents an increase of nearly 18 per cent over last year. it should be noted that 32.8 per cent of the 546 families whose files were drawn up and who consulted the ACEF in 1979 were facing serious debt problems and had to declare bankruptcy. Of these families, 58 per cent were living below the poverty level and 65 per cent were using two thirds of their total income for housing, food and clothing.

Another argument is the stress resulting from the problem of "making ends meet": the average weekly salary of Quebec workers throughout the industrial sector is \$309, whereas the average family needs an estimated \$288 per week to survive. It should be noted that this budget does not leave room for minor replacements—glasses, repairs, furniture—and still less for major replacements—automobile, roofing, plumbing—and that an unforeseen event such as illness or an accident can seriously undermine such a budget and lead to serious, problematic debts.

Inflation and the devaluation of the Canadian dollar have led to a decline in the purchasing power of workers. By indexing the \$1,500 ceiling set in 1956 by the *Small Loans Act*, we arrive at a figure of \$4,186.80 for 1980. This means that we need \$4,186.80 to purchase what would have cost \$1,500 in 1956. This represents an increase of 179.12 per cent.



## [Text]

port d'augmentation est de 179.12 p. 100—. La *Loi sur les petits prêts* ne serait plus désuète si on l'indexait proportionnellement à la dévaluation du dollar.

Les taux d'intérêt sont une autre cause sérieuse de cette perte de pouvoir d'achat et d'endettement.

Les plafonds de taux d'intérêt fixés en 1956 par la *Loi sur les petits prêts* à 15.2 p. 100 sur \$1,500 constituaient une marge de bénéfice très élevée pour la période. Ils sont, par contre, très près des taux exigés aujourd'hui par les banques et les caisses sur les prêts personnels. Donc, la *Loi sur les petits prêts* n'est pas désuète sur ce plan.

D'un autre côté, les marges de bénéfice recherchées par le biais de la carte de crédit (21 p. 100 pour les magasins, et 24 p. 100 pour les banques) constituent une vraie perte de pouvoir d'achat et ne s'expliquent que par les coûts administratifs qu'entraîne la mise sur le marché d'une carte de crédit.

Les agissements de certaines institutions financières, et particulièrement des compagnies de finance, par des gestes légaux et illégaux, grugent littéralement les budgets de leurs clients et le renversent rapidement dans une situation d'endettement très grave. Le présent dossier serait volumineux si on s'y attardait:

C'est pourquoi nous invitons tous ceux qui seraient intéressés à approfondir cette question à communiquer avec l'ACEF. Tous ces agissements représentent des profits de millions de dollars pour ces institutions financières et sont conséquents à une absence de législation sérieuse et complète en matière de crédit à la consommation et de surveillance systématique des institutions financières.

Pour tous ces motifs nous pouvons conclure que l'abrogation de la *Loi sur les petits prêts* et l'absence de législation plafonnant les taux d'intérêt et imposant la surveillance des institutions financières sont des gestes irresponsables et antisociaux de la part du gouvernement. C'est pourquoi le mouvement ACEF revendique les mesures suivantes, dans l'unique but de défendre les droits des travailleurs de la façon la plus réaliste possible.

Premièrement, un élargissement de sa juridiction aux banques et aux magasins émetteurs de cartes de crédit. Elle couvrirait ainsi les banques, les caisses, les trusts, les compagnies de finance et les magasins émetteurs de cartes de crédit.

Deuxièmement, couverture de toutes les formes de crédit ou prêts d'argent. Elle couvrirait ainsi les prêts d'argent à la consommation et toutes les formes de cartes de crédit.

Troisièmement, par un plafond de taux d'intérêt basé sur le taux d'excompte fixé par la Banque du Canada et sur le taux préférentiel des banques à charte, par exemple, le taux d'escompte au taux de 12 p. 100 plus une marge de bénéfices de 4 p. 100 ce qui fixerait le taux d'intérêt à 16 p. 100.

Quatrièmement, par une augmentation du montant couvert par la loi en fonction de la dévaluation du dollar canadien, c'est-à-dire \$4,200 comme montant plafond au lieu de \$1,500.

Cinquièmement, la détention de permis, l'inspection des livres et l'émission de rapports annuels pour toutes les institutions financières et les magasins émetteurs de cartes de crédit.

Sixièmement, un programme d'éducation publique de cette législation.

## [Traduction]

The *Small Loans Act* would not be obsolete if it were subject to indexation in proportion to the devaluation of the dollar.

Interest rates are another serious cause of this loss of purchasing power and indebtedness.

The interest rate ceilings set at 15.2 per cent on \$1,500 in 1956 by the *Small Loans Act* constituted a very high margin of profit for the period. However, they come very close to the rate charged today by banks and credit unions on personal loans. Therefore, the *Small Loans Act* is not obsolete in this regard.

On the other hand, the profit margins sought through credit cards (21 per cent for stores and 24 per cent for banks) constitute a true loss of purchasing power and can only be explained by the administrative costs resulting from the marketing of a credit card.

The legal and illegal doings of certain financial institutions, in particular finance companies, literally eat away at their client's budget and rapidly drag them into a very serious debt situation. We could go on at length about this point.

This is why we are inviting all those interested in discussing this issue further to contact the ACEF. All of these dealings represent profits of millions of dollars for these financial institutions and are the result of a lack of serious, comprehensive legislation with respect to consumer credit and systematic monitoring of financial institutions.

For all of these reasons, we have come to the conclusion that the repeal of the *Small Loans Act* and the absence of legislation establishing a ceiling on interest rates and imposing mandatory surveillance of financial institutions constitute irresponsible and antisocial moves on the part of the government. For this reason, the ACEF movement demands that the following measures be taken for the sole purpose of defending the rights of workers as realistically as possible.

Firstly, a broadening of its jurisdiction to encompass banks and stores which issue credit cards. Thus, it would cover banks, credit unions, trust companies, finance companies and stores which issue credit cards.

Secondly, a means of covering all forms of credit or loans. It would therefore cover consumer loans and all forms of credit cards.

Thirdly, setting an interest rate ceiling based on the bank rate set by the Bank of Canada and on the preferential rate of chartered banks; for example, a 12 per cent bank rate plus a 4 per cent margin of profit which would set the interest rate at 16 per cent.

Fourthly, increasing the amount covered under the Act according to the devaluation of the Canadian dollar, that is a \$4,200 ceiling as opposed to \$1,500.

Fifthly, making mandatory the holding of a permit, the inspection of the books and the issuing of annual reports for all financial institutions and stores which issue credit cards.

Sixthly, a program to educate the public about this legislation.

[Text]

Septièmement, le maintien des aspects de la Loi sur les petits prêts qui protègent le consommateur.

Huitièmement, la mise à jour du montant des amendes en cas de non-respect de cette loi.

Nous sommes maintenant prêts à répondre à vos questions.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez mentionné certains faits concernant les faillites de gens qui vous consultent. Est-ce que vous diriez que ces cas sont surtout dus au fait qu'on emprunte trop, ou au fait que le taux d'intérêt que l'on doit payer est trop élevé?

**M. Nantel:** Je pense que la question est mal formulée. Il faudrait peut-être comprendre la réalité du crédit de la façon suivante, tout en la situant dans l'ensemble de la conjoncture économique actuelle, alors que l'on considère, étant donné les salaires actuellement, que, pour une famille de quatre personnes, il en coûte \$280 par semaine pour vivre.

**Le sénateur Flynn:** Je comprends cela.

**M. Nantel:** Il arrive que, pour acheter des biens essentiels, ou des biens de services de consommation, il faut absolument recourir au crédit.

**Le sénateur Flynn:** C'est là ma question. Je vous demande si c'est parce qu'on emprunte que l'on est forcé, dans la conjoncture économique actuelle, de trop emprunter, ou est-ce parce que le taux d'intérêt est trop élevé?

**M. Nantel:** On est obligé de recourir au crédit, c'est une réalité.

**Le sénateur Flynn:** C'est parce qu'on emprunte trop, par rapport à ses moyens. On est peut-être obligé si vous voulez, mais, en fait...

**M. Nantel:** Il est vrai qu'on n'a pas les moyens de recourir au crédit, parce que le crédit coûte trop cher.

**Le sénateur Flynn:** Je veux savoir si le problème fondamental que vous nous exposez est dû à un problème d'intérêt, ou à un problème d'obligation d'emprunter plus que ce que l'on est capable de rembourser, même à un taux d'intérêt normal qui serait celui que vous proposez, par exemple.

**Mme Hélène DelVecchio (coordonnatrice, Fédération des Associations coopératives d'Économie familiale du Québec):** Par exemple, pour une personne qui doit emprunter \$3,000 pour acheter une voiture usagée—on sait que les automobiles ne durent pas tellement longtemps,—alors si elle doit emprunter d'une compagnie de finance, où tous les contrats d'une compagnie de finance sont à des taux d'intérêt très élevés, 29 p. 100, cela veut dire que les intérêts sont très élevés. Alors advenant le cas où il y a une brisure dans la maison, un frigidaire, je ne sais quoi, le fait que les gens paient des taux d'intérêt qui grugent ce que l'on pourrait mettre à la banque.

**Le sénateur Flynn:** C'est certain que, si on emprunte à 10 p. 100, au lieu de 20 p. 100, ou à 15 p. 100, au lieu de 30 p. 100, on est en meilleure situation. Vous parlez d'un taux d'intérêt de 16 p. 100. Dans le moment, il serait sujet à variation et, encore une fois, je vous demande si les nombreux problèmes que vous rencontrez sont dus au fait que, dans le contexte

[Traduction]

Seventhly, maintaining elements of the Small Loans Act which protect the consumer.

Lastly, updating the amount of the fines in the event of non-compliance with this Act.

We are now ready to answer your questions.

**Senator Flynn:** You mention that certain people who have consulted you have declared bankruptcy. Would you say that this is due mainly to the fact that people borrow too much, or to the fact that interest rates which people must pay are too high?

**Mr. Nantel:** I think that the question is not phrased properly. One must perhaps understand the reality of credit, given the current economic situation, and the fact that at today's salaries, a family of four needs \$280 a week to survive.

**Senator Flynn:** I understand that.

**Mr. Nantel:** To purchase essential goods or consumer goods, people sometimes have to resort to credit.

**Senator Flynn:** That's my question. I am asking whether, given the current economic situation, it is because people are forced to borrow too much money, or whether it is because the interest rates are too high?

**Mr. Nantel:** People have to use credit, it's a fact of life.

**Senator Flynn:** It is because we borrow too much, in relation to our means. We are perhaps forced, so to speak, to do so, but, in reality...

**Mr. Nantel:** It is true that we do not have the means to resort to credit, because credit costs too much.

**Senator Flynn:** I would like to know if the fundamental problem which you are outlining to us is due to an interest problem, or to a problem of being forced to borrow more than we are able to reimburse, even at a normal rate of interest such as the one which you are proposing, for example.

**Mrs. Hélène DelVecchio (Coordinator, Fédération des Associations coopératives d'Économie familiale du Québec):** For example, if a person must borrow \$3,000 to buy a used car—we know that cars do not last very long—then if a person must borrow from a finance company which charges very high interest rates, say 29 per cent, this means that interest rates are very high. Then, in the event that something goes wrong in the home, say a refrigerator breaks down, the fact that these people are paying interest rates eats away at what they could put in the bank.

**Senator Flynn:** It is certain that if we borrow at 10 per cent instead of at 20 per cent, or at 15 per cent instead of at 30 per cent, we are in a better position. You speak of a 16 per cent interest rate. At present, it would fluctuate. Once again, I ask you whether the many problems which you encounter are due to the fact that, given the situation of each individual, people



[Text]

individuel de chacun, on emprunte un montant trop élevé, plutôt que la question de l'intérêt à payer sur ce montant?

**M. Goulet:** Je pense que ce que vous dites est vrai dans les deux sens. C'est vrai qu'on emprunte trop. On est obligé de trop emprunter. Donc, lorsqu'on emprunte trop, si le taux d'intérêt est très élevé, alors à ce moment là, il en coûte plus cher parce qu'on sait que le crédit est un facteur d'appauvrissement.

**Le sénateur Flynn:** En d'autres termes, le seul fait d'avoir un taux d'intérêt contrôlé de 16, 18 ou 20 p. 100 ne réglerait pas en entier le problème que vous nous avez exposé.

**M. Goulet:** Aucunement, sauf que ce serait une protection que l'on considère actuellement, étant donné que le marché du crédit est devenu vraiment un marché concurrentiel. On comprend alors que les caisses et les banques se compétitionnent le marché du crédit. Ce que l'on souhaite, c'est que, effectivement, dans cette loi de la jungle, il y ait au moins une législation qui ferait en sorte que, sur les petits prêts, il y ait un contrôle qui pourrait faire en sorte que les travailleurs puissent emprunter parce qu'ils y sont obligés, et qu'ils ne soient pas volés systématiquement, comparativement à 60 p. 100, comme il est spécifié dans notre rapport.

**Senator Buckwold:** I am sorry if I do not quite understand the Quebec scene.

First of all, are small loans available to the people who need them under the present legislation to the extent that the needs of consumers are being met in Quebec?

**M. Goulet:** Je pense, comme il a été spécifié dans le texte tantôt, qu'il est clair et net que, principalement les compagnies de finance et les caisses populaires au Québec qui consentaient des petits prêts selon la Loi sur les petits prêts, les petits prêts étaient de moins disponibles. On en faisait de moins en moins dans les institutions prêteuses, justement parce que le coût du crédit était contrôlé. Alors, il devient de moins en moins possible d'avoir recours à un petit prêt. C'est la réalité, actuellement, au Québec.

**Senator Buckwold:** As a result of this, then, I would guess that borrowers desperate for money, because they cannot get it under the controls of the Small Loans Act, move into other areas, including loan sharks, at very high interest rates. This is by the very nature of the fact that the finance companies will not lend at rates which are below cost today.

**M. Goulet:** Ce qui arrive, c'est qu'il n'est plus possible, actuellement, pour un consommateur d'obtenir un prêt de \$1,500 et moins. Les compagnies de finance, à ce moment là, feront leur possible pour consentir un prêt d'argent dépassant \$1,500. Alors, lorsqu'on veut emprunter \$1,300, ou \$1,000, on dira: non, vous avez besoin de plus. On consentira un prêt d'argent, mais on fera toutes sortes de pressions indues afin que les gens empruntent plus que \$1,500, pour ne pas tomber sous le contrôle de la loi. C'est ce qui se passe dans la plupart des cas. C'est la réalité que l'on rencontre.

[Traduction]

borrow too great a sum of money rather than to the interest to be paid on this amount?

**Mr. Goulet:** I think that what you are saying is true in both cases. It is true that people borrow too much. They are forced to borrow too much. Therefore, when they borrow too much, if the interest rate is very high, then it costs them even more because we know that credit leads to impoverishment.

**Senator Flynn:** In other words, the mere fact of having a controlled interest rate of 16, 18 or 20 per cent would not fully resolve the problem which you have outlined.

**Mr. Goulet:** Not in the least, except that it is a protective measure which we are currently considering in view of the fact that the credit market has truly become a competitive market. Credit unions and banks are competing for the credit market. As we indicated in our report, what we would like to see in this law of the jungle is legislation which would establish some sort of control over small loans, allow workers to borrow money because they are forced to do so, and prevent them from being robbed systematically, that is to say having to pay interest as high as 60 per cent.

**Le sénateur Buckwold:** Je m'excuse si je ne comprends pas très bien la situation au Québec.

D'abord, en vertu de la loi présentement en vigueur, ceux qui en ont peuvent-ils obtenir des petits prêts, dans la mesure où il faut satisfaire aux besoins des consommateurs au Québec.

**Mr. Goulet:** It is absolutely clear, I believe, as indicated earlier, that in Quebec credit companies and credit unions make small loans under the Small Loans Act and that this explains why such loans were less and less available and why lending institutions granted fewer and fewer of these precisely because the cost of credit was controlled. It is therefore increasingly difficult to resort to small loans. That is what is happening in Quebec today.

**Le sénateur Buckwold:** Ce qui arrive donc, c'est que ceux qui ont vraiment besoin d'argent et qui ne peuvent en emprunter de prêteurs assujettis aux dispositions de la Loi sur les petits prêts, ceux-là s'adressent à d'autres secteurs, y compris aux prêteurs usuraires qui exigent des taux d'intérêt très élevés. Cela tient au fait même que les compagnies de finance ne prêteront pas à des taux inférieurs au coût de l'argent aujourd'hui.

**Mr. Goulet:** What is now happening is that it is no longer possible for a consumer to get a loan not exceeding \$1,500. In such cases finance companies will try and make loans exceeding \$1,500. So if one wishes to borrow \$1,300 or \$1,000, one is told: "No, you need more than that." A loan will be granted but undue pressure will be brought to bear upon the consumer to borrow more than \$1,500 in order to avoid coming under the provisions of the act. That is what happens in most cases. It is what actually occurs.



[Text]

**Senator Buckwold:** That is understandable, but isn't that, then, one of the real arguments for the elimination of the Small Loans Act and the development of a new act? You would not then in fact get that kind of pressure.

**Senator Flynn:** When you say the "new act," do you mean the Criminal Code provision?

**Senator Buckwold:** No, I am referring to Bill C-44, which the witnesses are asking be not passed.

In my own mind, I am trying to sort out whether this Small Loans Act is creating the very situation that is bothering you and which, in my opinion, would be solved by Bill C-44, which would make loans available. I know you object to the 60 per cent figure, and so do we. I presume, however, that it is there as a kind of maximum figure, but competition will also come into play as well.

I am trying to see how you are helping consumers who need loans but cannot get them and are thus forced to go to the loan sharks by the recommendations that you are making.

**M. Goulet:** Ce que nous croyons, finalement, c'est que, si effectivement il y avait une loi disant qu'un petit prêt sera augmenté de \$1,500 à \$4,200, les compagnies prêteuses seraient dans l'obligation de consentir ces prêts, parce que le marché du crédit existe, il ne pourrait pas dire on va vous prêter \$5,000. Ce serait une toute autre réalité. C'est dans ce sens que nous disons que, effectivement, la *Loi sur les petits prêts* est désuète à \$1,500. Mais, si on l'augmente, les compagnies prêteuses se verront dans l'obligation de continuer quand même de consentir des prêts à un taux d'intérêt au moins un peu contrôlé.

**Senator Buckwold:** But I suggest to you that the opposite would happen. If your suggestio were followed, the source of loans would dry up. The fact is that the finance companies are borrowing their funds mostly from the financial institutions. It would be impossible for them to lend at 6 per cent, which is the present rate.

**Mr. Goulet:** It is 12 per cent.

**Senator Buckwold:** It is half of one per cent per month, according to what you have given us here. On that part of the loan between \$1,000 and \$1,500, it is half of one per cent per month, which is clearly the rate of 6 per cent. That is the present act.

**Mr. Goulet:** No, it is not. It is not exactly that.

**Senator Buckwold:** I am looking at page 5 of the English translation of your brief. It is quite clear that on the first \$300, the maximum rate is 24 per cent, and then from \$300 to \$1,000...

**Mme DelVecchio:** Ce sont des cas de consolidation de dettes.

**Senator Buckwold:** Then, what is the present rate? Is it 12 per cent?

**Mr. Goulet:** Under the Small Loans Act right now, if you borrowed \$1,500 or less, the interest rate would be around 15.2 per cent, as we say here. That is the average rate that you would encounter right now.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** C'est compréhensible, mais n'est-ce pas là l'un des véritables arguments jouant en faveur de l'abrogation de la loi sur les petits prêts et de l'élaboration d'une nouvelle loi? Cela permettrait d'éviter ce genre de pression.

**Le sénateur Flynn:** Quand vous dites que la «nouvelle loi», voulez-vous dire les dispositions du Code criminel?

**Le sénateur Buckwold:** Non, je fais allusion au bill C-44 que les témoins ne veulent pas voir adopter.

A mon avis, j'essaie de déterminer si la loi sur les petits prêts n'est pas à la source de cette même situation qui vous préoccupe, et qui, selon moi, serait réglée avec le bill C-44, lequel permettrait des prêts. Je sais que vous vous opposez au critère de 60 p. 100, et nous aussi. Je suppose toutefois que c'est un maximum et que la concurrence jouera son rôle aussi.

J'essaie de voir comment vos recommandations vont pouvoir aider les consommateurs qui ont besoin d'emprunter de l'argent et qui n'ont d'autres recours que les prêteurs usuraires.

**Mr. Goulet:** We believe, basically, that if there really existed legislation providing for the increase of small loans, from \$1,500 to \$4,200, lending institutions would be required to grant them because the credit market is there and they could not turn around and say we will loan you \$5,000. Things would be quite different then. It is in that sense that we are saying that, in fact, the *Small Loans Act* is out-dated. But if this amount is increased, lending companies will be required to keep on granting loans at relatively controlled interest rates.

**Le sénateur Buckwold:** Mais je vous dis que c'est le contraire qui se produirait. Si votre recommandation est acceptée, la source de prêts s'épuisera. Le fait est que les compagnies de finances obtiennent leurs fonds principalement auprès d'institutions financières. Il leur serait impossible de prêter à 6 p. 100, soit au taux actuel.

**M. Goulet:** C'est 12 p. 100.

**Le sénateur Buckwold:** C'est 0,5 p. 100 par mois, selon ce que vous nous avez déclaré ici. Sur la partie du prêt entre \$1 000 et \$1 500, c'est un 0,5 p. 100 par mois, ce qui correspond à 6 p. 100. C'est ce que prescrit la loi actuellement.

**M. Goulet:** Non, ce n'est pas tout à fait cela.

**Le sénateur Buckwold:** Je me reporte à la page 5 de la traduction anglaise de votre mémoire. Il est assez clair que pour la première tranche de \$300, le taux maximal est de 24 p. 100 et puis pour les tranches entre \$300 et \$1 000...

**Mrs. DelVecchio:** Those are cases of debt consolidation.

**Le sénateur Buckwold:** Alors, quel est le taux courant? Est-ce 12 p. 100?

**M. Goulet:** Aux termes de la loi sur les petits prêts, si vous empruntez \$1,500 ou moins, le taux d'intérêt se situe autour de 15.2 p. 100 comme nous le disons ici. C'est le taux moyen que vous obtiendrez en ce moment.

*[Text]*

**Senator Buckwold:** That is cheaper than the average commercial loan from a major bank or major financial institution. You may say that the banks are taking advantage of the situation, but the fact is that it is reflected in higher interest rates on the deposits. Basically, the banks and other institutions work on a margin. If they pay more for funds, the interest rate goes up, and vice versa.

What bothers me in the interest of consumers is the possibility that we will lock them out and force them into the hands of those who will gouge them even more than you are suggesting.

**M. Goulet:** C'est ce que nous croyons profondément. C'est dans ce sens que l'on se présente, en dernier recours, devant votre Comité sénatorial ce matin, pour faire en sorte qu'il y ait au moins un minimum de discussions sur cette législation en matière de taux d'intérêt. Ce qui a été proposé dans le bill C-44, c'est-à-dire que 60 p. 100 serait un taux criminel, mais, pour tout ce qui est en dessous de 60 p. 100, il doit y avoir possibilité de légiférer pour faire en sorte qu'il y ait une loi contrôlant cet espèce de marché du crédit et du taux d'intérêt afin que cela protège l'ensemble de la population.

C'est ce que nous avançons. Nous avons formulé des revendications qui établissent, par exemple, que nous considérons qu'un taux d'intérêt de plus de 4 p. 100, est une marge de bénéfice assez intéressante. Alors, à partir de ce principe, nous vous lançons un appel, afin que vous puissiez rappeler au gouvernement canadien que, entre 60 p. 100 et 15 p. 100, il doit y avoir moyen de s'entendre sur quelque chose.

Car, le «shylocking» peut aussi être 30 p. 100. Nous considérons qu'un taux de crédit, dans une compagnie de finance, peut, dans les prêts d'argent, s'élever à 32 p. 100. Nous considérons que c'est aussi du «shylocking». Mais, il faut se protéger contre cela.

**M. Nantel:** Je crois que notre travail quotidien avec les personnes et les familles endettées de façon problématique, nous démontre que ces familles vivent très souvent dans un état de pauvreté très lamentable, très grave. Je ne sais pas si vous êtes au courant que, actuellement chez nous, il y a de plus en plus des gens qui disent qu'ils n'ont rien à manger dans le frigidaire, qu'ils manquent de meubles, qu'ils manquent de vêtements, qu'ils manquent de tout. Alors, en constatant l'augmentation des taux d'intérêt, au niveau des petits prêts, les familles qui viennent nous voir parce qu'elles ne peuvent obtenir des prêts très élevés. Elles n'ont pas la solvabilité requise pour obtenir des prêts très élevés. Elles ne peuvent pas emprunter \$15,000, et plus. Alors, c'est surtout au niveau des petits prêts que ces familles seront affectées.

Comme nous le disions précédemment, ils ont, dans plusieurs cas, besoin de crédit. Mais, il est certain que le problème principal est la question de l'insuffisance de revenu. Les familles qui n'ont pas de revenu suffisant sont obligées d'emprunter. Elles sont obligées d'emprunter à des taux d'intérêt élevés. Nous disons que cela ne peut fonctionner longtemps encore, parce que nous nous retrouverons en face de problèmes familiaux. Qu'est-ce qu'entraînent les problèmes familiaux? Il y a la délinquance, le vol à l'étalage, car on annonce très souvent à la télévision qu'il y a une renaissance des vols à l'étalage. Ceci

*[Traduction]*

**Le sénateur Buckwold:** C'est moins cher que pour la moyenne des prêts commerciaux consentis par les grandes banques ou grandes institutions financières. Vous pouvez dire que les banques profitent de la situation, mais cela se reflète dans des taux d'intérêt plus élevés attachés aux dépôts. Les banques et autres institutions travaillent essentiellement avec une marge de manœuvre. Si le coût de l'argent est plus élevé, les taux d'intérêt augmentent et vice-versa.

Ce qui m'inquiète au sujet des consommateurs, c'est que nous allons peut-être les priver de prêts et les forcer à recourir à des prêteurs qui les écraseront encore davantage.

**Mr. Goulet:** That is essentially what we believe. That is also why, as a last resort, we are appearing before this Senate Committee this morning in order that there be at least a minimum of debate on this legislation dealing with interest rates. The proposal made in Bill C-44 is that 60 per cent would be a criminal rate. Now, there must be a way of legislating for everything that is below 60 per cent, so that this kind of credit market and interest rates be controlled by law and that the public interest be safeguarded.

That is what we are suggesting. We have made proposals that establish, for example, that an interest rate higher than 4 per cent is, in our view, a fairly interesting return rate. Therefore, on the basis of this principle, we are appealing to you to remind the Canadian government that between 60 and 15 per cent there must be a way of finding an agreement.

There can also be shylocking at 30 per cent. We realize that credit company interest rates can be as high as 32 per cent for loans. That is also shylocking. But there must be some kind of protection against that.

**Mr. Nantel:** We know from our daily work with individuals and families with problematic debts that these families very often live in a very serious and sad state of poverty. I wonder if you are aware of the fact that there are more and more people today who say they have nothing to eat in the fridge, they have no furniture, no clothes, and are lacking in everything. Faced with rising interest rates on small loans, these families come to us as they do not have sufficient credit to obtain higher loans. They cannot for instance, borrow \$15,000 or more. Therefore it is basically at the small loans level that these families will be affected.

But in many cases, as we said earlier, they need credit. The main problem of course is the lack of adequate income. Families whose income is not sufficient are obliged to borrow and to do so at high interest rates. We believe that this cannot go on much longer, because we will be faced with family problems. What do these problems involve? Delinquency, shoplifting, which, as often reported on TV, has increased considerably. All these problems will result from this situation and who will pay for them? Surely it is those families living with these problems that will have to pay. But health care costs due



[Text]

entraînera tous ces problèmes. Alors, qui paiera le coût de ces problèmes. Il est certain que ce sera principalement les familles qui vivent ces problèmes, qui les paieront elles-mêmes. Mais, le gouvernement paiera les soins de santé, car on constate alors qu'il y a plusieurs personnes en dépression nerveuse.

Ce n'est pas uniquement pour les questions d'endettement. Je pense qu'on ne peut pas dire que c'est uniquement ces problèmes, mais c'est une pression de plus. Les tracas de boucler un budget à la fin du mois, le harcèlement des créanciers. C'est un moyen supplémentaire qui fait que l'on s'en va vers un mécontentement populaire.

Dans la situation économique actuelle, cela nous préoccupe et nous disons que nous devons légiférer pour empêcher que ces personnes soient les victimes de ces taux d'intérêt qui risquent d'augmenter plus que de diminuer.

**Le sénateur Flynn:** Vous parlez d'un mal social beaucoup plus grand que ce que l'on peut envisager à l'intérieur de cette loi. Il s'agit tout simplement, je pense, que, en définitive, ce que vous proposez, est d'adopter la *Loi sur les petits prêts* aux nouvelles conditions. Vous dites: gardez au moins ce système de contrôle que nous avons maintenant concernant les petits prêts de \$1,500. Vous dites aussi: ajustez-les pour les petits prêts, disons de \$5,000 maintenant, parce que \$5,000 correspond à peu près à \$1,500 il y a 20 ans.

C'est ce que vous nous dites, en somme. Vous pensez que cela aidera. Mais, cela ne règlera pas votre problème fondamental très vaste d'un endettement exagéré. De plus, le fait que, dans bien des milieux, on n'a pas le revenu suffisant, on est en-dessous du seuil de la pauvreté, ce sont d'autres problèmes. Je ne crois pas que l'on puisse régler cela à l'intérieur du projet de loi que nous étudions.

**M. Goulet:** Je pense que, d'une certaine façon, il faut comprendre aussi qu'il y a beaucoup de personnes ici à Ottawa, par exemple, qui prennent conscience d'une façon très radicale de la crise économique. On parle de période de récession. Ce qui veut dire qu'une période de récession signifie quelque chose.

**Le sénateur Flynn:** Tenons-nous en au problème. Je suis d'accord avec vous qu'il y a toutes sortes de pressions économiques. Le problème est de savoir si l'on maintient un système de contrôle sur les petits prêts, ou si on l'abroge. C'est la proposition qui est à l'étude. Mais, vous nous dites, de grâce, n'abrogez pas la loi, adoptez-la aux conditions que nous vous suggérons.

**M. Goulet:** Exactement. Nous travaillons avec 50 p. 100 de la population qui est aux prises avec les effets de cette crise. On la rencontre à tous les jours. C'est ce que M. Nantel disait tantôt, par rapport aux familles qui n'ont pas actuellement de revenu suffisant.

**Le sénateur Flynn:** D'accord. Mais on n'y peut rien avec cette loi.

**Mme DelVecchio:** Le marché du petit prêt est très utilisé en ce moment. De plus en plus, les gens utilisent les cartes de crédit. De plus en plus, les gens vont emprunter.

[Traduction]

to the number of people having nervous breakdowns will have to be covered by the government.

I don't think one can say that these problems result only from being in debt, but this is an additional pressure, besides the headache of balancing one's monthly budget and the harassment of creditors. This additional pressure only increases popular discontent.

This is a matter of concern for us in our present economic situation and we believe that we must legislate to prevent these people from being victims of interest rates that will most likely continue to increase.

**Senator Flynn:** Your remarks touch upon a social problem that is far greater than can be envisaged under this law. What you are suggesting, finally, I believe, is simply to adopt the *Small Loans Act* to new conditions. You are saying: maintain at least the control system presently in effect concerning small loans of \$1,500. You are also saying: adjust this system by increasing small loans to \$5,000, if you wish, \$5,000 being equal to about \$1,500 twenty years ago.

That is what you are saying in short. And you believe that will help. But these measures will not solve your basic and far-reaching problem of excessive indebtedness. Furthermore, a great number of people do not have an adequate income and live under the threshold of poverty, which brings up other problems. I do not think these can be solved within the framework of the Bill under consideration.

**Mr. Goulet:** One must also bear in mind that, in a way, a great number of people here in Ottawa, for example, are becoming acutely aware of the economic crisis. That means that we are in a period of recession and that is something very specific.

**Senator Flynn:** Let us stick to our problem. I agree with you that there are all kinds of economic pressures. The problem is whether we are to maintain or eliminate a control system on small loans. That is the proposal under consideration. What you are saying is, for God's sake, do not repeal the act, but adopt it to the circumstances, we have mentioned.

**Mr. Goulet:** That is correct. We deal with 50 per cent of the population which is faced with the impact of this crisis. Every day we come across families whose income is not sufficient, as Mr. Nantel said earlier.

**Senator Flynn:** I agree. But nothing can be done against that under this act.

**Mrs. DelVecchio:** The small loan market is very active presently. More and more people are using credit cards and borrowing money.



[Text]

**Le sénateur Flynn:** Je comprends, mais, encore une fois, tout ce que l'on peut faire, nous, c'est de maintenir la loi actuelle en l'adaptant, peut-être, ou accepter le projet à l'étude et l'abolir purement et simplement. C'est le seul problème que nous avons. Tous les problèmes qui s'y rattachent, on ne pourra pas les régler.

**Mme DelVecchio:** Mais, ce que l'on vous demande, ce n'est pas de maintenir la loi actuelle telle qu'elle est présentement.

**Le sénateur Flynn:** Non, très bien.

**Mme DelVecchio:** Mais, de la mettre à jour.

**Le sénateur Flynn:** D'accord, je comprends cela.

**Mme DelVecchio:** Au moins, on essaie d'être réaliste.

**Le sénateur Flynn:** Je suis d'accord avec la proposition.

**The Chairman:** Senator Flynn, do you have any further questions?

**Senator Flynn:** No, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Senator Lafond, do you have any further questions?

**Senator Lafond:** No, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Senator Walker?

**Senator Walker:** No thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Senator Molson?

**Senator Molson:** No questions, Mr. Chairman.

**M. Goulet:** C'est une question de procédure, finalement. Vous avez parlé tantôt, monsieur le sénateur, que ce que l'on vous demandait était de vous pencher sur la loi. Est-ce qu'on la garde? Est-ce qu'on la transforme, ou est-ce que l'on fait simplement entérimer ce que le gouvernement a déjà proposé? Ce que je voudrais savoir, c'est ce qu'il vous est possible de proposer. Comment procédez-vous actuellement par rapport à cette question? Où en êtes-vous rendus?

**Le sénateur Flynn:** Je crois que l'on peut tout simplement voter contre la loi. La bloquer afin de forcer le gouvernement à revoir la question, et peut-être apporter des modifications à la *Loi sur les petits prêts* dans le sens que vous suggérez actuellement. Je crois que c'est ce que l'on peut faire. Je ne pense pas que nous soyons en position de refaire, à ce stade-ci, la *Loi sur les petits prêts*. Ce qui est à l'étude présentement, c'est l'abrogation pure et simple de la *Loi sur les petits prêts*. Alors, je crois que ce serait hors de notre compétence de rédiger une foule de modifications à la *Loi sur les petits prêts* pour l'adapter, comme vous le suggérez.

**The Chairman:** Mr. Nantel, we have read your brief. We have had a broad discussion this morning venturing into fields that would appear to be some distance away from the essential purpose of the bill. I think we have exhausted the subject now. We now know what your viewpoint is, and we will give it consideration.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I wonder if I could just make a general statement.

[Traduction]

**Senator Flynn:** I understand, but again all we can do is to keep the present act and adapt it perhaps, or accept the bill under consideration and simply repeal the present act. That is our only problem. We will not be able to solve any of the other related problems.

**Mrs. DelVecchio:** But we are not asking you to maintain the present act in its present state.

**Senator Flynn:** Very well.

**Mrs. DelVecchio:** But to update it.

**Senator Flynn:** Fine, I understand that.

**Mrs. DelVecchio:** We are trying to see things as they are.

**Senator Flynn:** I agree with your proposition.

**Le président:** Sénateur Flynn, avez-vous d'autres questions?

**Le sénateur Flynn:** Non, monsieur le président.

**Le président:** Sénateur Lafond, avez-vous d'autres questions?

**Le sénateur Lafond:** Non, monsieur le président.

**Le président:** Sénateur Walker?

**Le sénateur Walker:** Non, merci monsieur le président.

**Le président:** Sénateur Molson?

**Le sénateur Molson:** Non, pas de question, monsieur le président.

**Mr. Goulet:** This is ultimately a question of procedure. Earlier, Senator, you said that you were asked to consider the act. Should it be kept? Should it be modified or should we simply go along with what the government has already proposed? What I would like to know is what you can possibly propose? How are you proceeding with respect to this question? How far along have you come?

**Senator Flynn:** I think we can simply vote against the act. We can block it and oblige the government to reconsider the question, and perhaps modify the *Small Loans Act* according to what you are now suggesting. I believe we can do that. But, at this stage, I do not think that we are in a position to rewrite this act. What is under consideration now is whether or not the *Small Loans Act* will be purely and simply repealed. Therefore, I believe that it would be beyond our power to modify it substantially and adapt it, as you are suggesting.

**Le président:** Monsieur Nantel, nous avons lu votre mémoire. Nous avons longuement discuté ce matin de questions qui semblent s'éloigner sensiblement de l'objectif essentiel du projet de loi. Je crois que nous avons maintenant épuisé le sujet. Nous connaissons votre position et nous en tiendrons compte.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, puis-je me permettre un commentaire d'ordre général.

[Text]

I think the members of this committee understand, as do the witnesses, the plight of those who have inadequate incomes and find themselves having to borrow money at high interest rates. I would not want anybody to feel that we do not understand that situation. However, I temper those remarks with a suggestion that sometimes, and not in all cases, the situation comes about as a result of a family's own extravagance. I am not talking of the basic necessities, but I know that in my part of the world, people get into financial trouble because they buy things they do not need.

That might be because of advertising and other pressures or what not. We have been told that people have been forced to borrow from racketeers who charge exorbitant interest rates and who use strong-arm tactics to ensure payment. We understand that this is especially prevalent in Montreal.

More and more people are turning to the underworld to obtain money, and this creates many problems. This bill is an attempt to limit the activities of that type of operation. That is what we have been told.

If we follow your advice, we will force people into dealing with loan sharks, keeping in mind that interest rates are high. You may say they are too high, but you must keep in mind that there is an international demand for money, and that sets the interest rates. It is not just a Canadian situation. The prime rate in the United States is 18 per cent right now, which is incomprehensible; but that is the situation.

I wonder whether there would be credit available on the terms you are talking about, or whether we would be forcing people, because of a lack of credit, into the hands of those who really gouge them.

That is a general comment, and I shall have to determine that in my own mind.

**Mr. Goulet:** May I make a comment, Mr. Chairman?

**The Chairman:** If it is just by way of summary. I am trying to avoid repetition.

**Mr. Goulet:** I have been working in this organization for four years, and of some 2,000 cases of budgetary counselling in which I have been involved, I have only seen one case of Shylocking. So, this idea of wanting to protect people from Shylocking is very much exaggerated.

**The Chairman:** Thank you. We will have a look at the situation.

Honourable senators, before you is a memorandum from our counsel. It deals with points that were developed in the last meeting as to what the committee thought might require to be changed in the wording of the provisions dealing with the criminal rate and the amendments proposed to the Criminal Code of Canada. A copy of this memorandum has been provided to Mr. Gibson of the Department of Justice.

**Senator Cook:** Does this replace the former memorandum?

**Senator Molson:** Neither of these is dated.

[Traduction]

Je crois que les membres du Comité comprennent, comme les témoins, la mauvaise passe dans laquelle se trouvent les personnes à faible revenu qui doivent emprunter de l'argent à des taux d'intérêt élevés. Je veux que tous sachent que nous comprenons bien la situation. J'aimerais toutefois faire remarquer que dans certains cas cet endettement est attribuable aux extravagances que se permet la famille elle-même. Je ne parle pas des nécessités, mais je sais bien que parfois les gens ont des problèmes financiers parce qu'ils achètent des produits dont ils n'ont pas besoin.

Il faut peut-être attribuer ce problème à la publicité ou à d'autres moyens de pression. Des témoins nous ont dit que certaines personnes sont forcées d'emprunter auprès d'usuriers qui demandent des taux d'intérêt faramineux et qui ont recours à la contrainte pour obtenir d'être remboursés. On nous assure que la situation est fréquente à Montréal.

De plus en plus de gens s'adressent au monde interlope pour obtenir de l'argent. On nous a assuré que le projet de loi vise à limiter les opérations de ce genre.

Compte tenu du fait que les taux d'intérêts sont si élevés, si nous suivons vos conseils, nous forcerons des gens à s'adresser à des usuriers. Vous dites que les taux sont trop élevés, mais il faut se souvenir qu'il existe une demande internationale pour l'argent. Les taux d'intérêt fluctuent en fonction de cette demande. Le Canada n'est pas le seul pays en jeu. Le taux préférentiel est maintenant de 18 p. 100 aux États-Unis, ce qui est tout à fait incompréhensible.

Je me demande si on offrirait du capital aux conditions dont vous avez parlé ou si nous forcerions alors les gens, parce qu'ils ne peuvent pas obtenir d'argent, à s'adresser à des usuriers.

Voilà ce que j'avais à dire. Je devrai me faire une idée à ce sujet.

**M. Goulet:** Puis-je faire un commentaire, Monsieur le président.

**Le président:** Oui, si vous voulez faire un résumé. J'essaie d'éviter les répétitions.

**M. Goulet:** Je travaille pour cet organisme depuis quatre ans et je me suis penché sur près de 2,000 cas nécessitant des conseils d'ordre budgétaire. Dans un seul cas, la personne avait eut recours à un usurier. Je crois donc qu'on exagère grandement la menace que les usuriers posent.

**Le président:** Je vous remercie. Nous devons étudier la situation.

Honorables sénateurs, vous avez reçu un mémoire rédigé par notre conseiller juridique. Il porte sur les amendements que le Comité a proposés au sujet du libellé des dispositions traitant du taux criminel et les modifications proposées au code criminel du Canada. Un exemplaire de ce mémoire a été remis à M. Gibson du ministère de la Justice.

**Le sénateur Cook:** Ce mémoire remplace-t-il le mémoire précédent?

**Le sénateur Molson:** Aucun n'est daté.



[Text]

**Senator Cook:** Memorandum No. 2 is replaced by this one, is it?

**The Chairman:** Yes. I have discussed the substance of this memorandum with Mr. Gibson. Our counsel is not able to be present today, but I would ask Mr. Gibson for his comments on the suggested amendments. Let us start out with the suggested amendment on page 1 of the memorandum.

Mr. Gibson, would you develop that, please? Let us have your viewpoint.

**Senator Hartland de M. Molson** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**Mr. Donald Gibson, Counsel, Department of Justice:** What subsection (1)(a) attempts to catch is the person who enters into an agreement or arrangement to receive interest at the criminal rate. Subsection (1)(b) attempts to catch the person who actually receives the payment or partial payment. There has been no suggested change to subsection (1)(b), dealing with the person who actually receives the payment, so we can forget about that and look only at subsection (1)(a), the person who enters into an agreement or arrangement.

The reason it was structured in this fashion, approaching it from the receiving end as opposed to the lending end, is that we have defined "interest" in the bill, and we have also defined "criminal rate," but we have not defined "lend". If we were to use "lend" we feel we would be restricted to the common definition of "lend," which has a suggestion that it is only money; you lend money; but you do not lend goods or services. However, in certain commercial transactions, where what is happening is a conditional sale, in effect what is taking place is that credit is being advanced for which interest is being paid. However, nothing is being lent. Therefore, the objection we see to the proposed draft is that it would not catch that situation, which we feel should be caught.

There is very little difference between the situation where a person walks into a car dealership and says, "I want that \$20,000 car" and signs a note and ends up paying, say, \$35,000 for it, and the situation where he says, "I want that \$20,000 car" and then goes and borrows the \$35,000 elsewhere, comes back to the car dealership and turns over the \$35,000. The end result is exactly the same—he has the car and he has an obligation to pay \$35,000. Therefore, both should be caught, and it is our submission that the proposed redraft does not catch the transaction where no money has been lent.

**The Acting Chairman:** Are there any views on that?

**Senator Flynn:** I have no problem, but I am against it.

**The Acting Chairman:** That makes it very simple. Senator Walker, do you have any comment on that?

**Senator Walker:** No, but not for the same reasons.

**The Acting Chairman:** I am not sure what Mr. Scott's particular concern was in changing it to "lend" from "receive." I think he wanted to get both sides of the deal, as a matter of fact, but that does not seem to have been achieved. Do you have any comment, Senator Cook?

**Senator Cook:** No.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Le mémoire que vous venez de nous remettre remplace le mémoire n° 2, n'est-ce pas?

**Le président:** Oui. J'en ai discuté avec M. Gibson. Notre conseiller juridique n'a pu être présent aujourd'hui, mais je demanderais à M. Gibson quels sont ses commentaires au sujet des amendements proposés. Commençons d'abord par l'amendement proposé à la page 1 du mémoire.

Monsieur Gibson, pourriez-vous nous donner votre avis à ce sujet?

**Le sénateur Hartland de M. Molson** (*président suppléant*) occupe le fauteuil

**M. Donald Gibson, conseiller juridique, ministère de la Justice:** Le paragraphe 1a) vise toute personne qui conclut une entente pour recevoir de l'intérêt à un taux criminel. Le paragraphe 1b) cherche à pincer la personne qui reçoit réellement le paiement ou le paiement partiel. Comme on a proposé aucun changement au paragraphe 1b) portant sur la personne qui reçoit réellement le paiement, nous pouvons passer au paragraphe 1a) qui porte sur la personne qui conclut une entente.

La raison pour laquelle on a abordé le problème du point de vue du résultat de l'action est que le projet de loi définit les termes «intérêt» et «taux criminel», mais ne définit pas le terme «prêter». Si nous utilisions le mot «prêter» nous aurions l'impression qu'il ne s'agit que d'argent parce qu'on prête de l'argent mais non des biens ou des services. Toutefois, dans certaines transactions commerciales, comme une vente conditionnelle, du capital est prêté pour lequel on impose un taux d'intérêt. Toutefois, aucun bien n'est prêté. En conséquence, nous craignons que l'amendement proposé ne puisse s'appliquer aux situations de ce genre.

La situation est à peu près la même si une personne entre chez un concessionnaire et dit «Je veux une voiture de \$20,000» et signe un billet et finit par payer \$35,000 pour la voiture et si elle décide d'acheter une voiture de \$20,000, va emprunter \$35,000 ailleurs et remet ensuite cette somme au concessionnaire. Le résultat final est exactement le même. La personne a une voiture et doit rembourser \$35,000. En conséquence, nous craignons que l'amendement proposé ne permette pas d'éviter des escroqueries de ce genre.

**Le président suppléant:** Qu'en pensez-vous?

**Le sénateur Flynn:** La situation est claire pour moi, mais je m'y oppose.

**Le président suppléant:** La chose est simple pour vous. Sénateur Walker, avez-vous un commentaire à faire?

**Le sénateur Walker:** Non, mais pas pour les mêmes raisons.

**Le président suppléant:** Je me demande qu'elle était l'intention particulière de M. Scott en remplaçant le terme «prêter» par «recevoir». Je crois qu'il visait les deux parties de la transaction, mais il semble qu'il n'y soit pas arrivé. Avez-vous quelque chose à ajouter, sénateur Cook?

**Le sénateur Cook:** Non.



[Text]

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, the comment has just been made that the word "lend" here presents other problems.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Molson:** Therefore it is said it is preferable to leave it.

**Senator Walker:** Also, it should be noted that my leader is against it.

**Senator Molson:** That is already on the record.

**Senator Walker:** I have to tell the Chairman.

**The Chairman:** I understand that on the first point a question developed in connection with the word "lend". Mr. Gibson and I had some discussion on that on the telephone. The purpose expressed at the last meeting was that we should make sure that the person who is involved as the accused is the person who lends the money at the criminal rate, not the borrower, and that is the essential principle—to make that clear. If you are dealing only with dollar transactions, the wording does not present any problem.

Is that not right, Mr. Gibson, if you are dealing only with dollar transactions?

**Mr. Gibson:** Yes, the wording would be appropriate if we were concerned only with dollar transactions. The point I made a few moments ago was that a dollar transaction and a goods transaction can be viewed as one and the same, and both should be caught.

**The Chairman:** That is right. Therefore it would appear that something should be added to the suggested amendment.

**Mr. Gibson:** Yes.

**The Chairman:** Rather than attempt to rely on what is in the bill, there is something additional required there.

**Mr. Gibson:** I believe the gap that Mr. Panet found in the bill as drafted is that it does not go far enough; it does not catch the situation where the lender is agreeing with the borrower that the interest be paid to some third or fourth person at non-arm's length. That was the reason he wanted to put the words "directly or indirectly" into the draft.

With respect to replacing the concept of agreement or arrangement to receive as opposed to agreement or arrangement to lend, I do not really understand what his objection was to the concept of the agreement or arrangement to receive.

I am talking here about subsection (1)(a), not subsection (1)(b). We all agree there is no problem with subsection (1)(b). That is the person who actually receives the money in his hands, or anyone who aids and abets him to do so. Subsection (1)(a) deals with the one who enters into the agreement or the arrangement. In the normal lender-borrower transaction, the agreement is both an agreement on the one hand to lend and on the other hand to borrow; they are one and the same. In structuring it this way, we were going after the person who was making the agreement or arrangement to receive—namely, the lender—as opposed to the person who

[Traduction]

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, on vient de souligner que le mot «prêter» pose certains problèmes.

**Le président:** En effet.

**Le sénateur Molson:** Il est donc peut-être préférable de ne pas l'utiliser.

**Le sénateur Walker:** Je dois aussi souligner que mon chef s'y oppose.

**Le sénateur Molson:** Nous le savons déjà.

**Le sénateur Walker:** Je dois en informer le président.

**Le président:** Au sujet du premier point, une question se pose, semble-t-il, à propos de la définition de «prêter». M. Gibson et moi-même en avons discuté quelque peu au téléphone. Si je ne m'abuse, ce que nous voulions éviter lors de notre dernière réunion est que l'accusé soit la personne qui prête l'argent au taux criminel et non l'emprunteur. S'il n'était question que de transaction monétaire, le libellé ne poserait aucun problème.

Ai-je raison, monsieur Gibson?

**M. Gibson:** Oui, le libellé de l'amendement serait acceptable s'il n'était question que de transaction monétaire. Ce que j'ai fait remarquer il y a quelques instants est qu'il faut considérer de la même façon une transaction monétaire et une transaction touchant un échange de biens.

**Le président:** En effet. En conséquent, il faudra peut-être modifier le libellé de l'amendement proposé.

**M. Gibson:** Oui.

**Le président:** Il faut ajouter quelque chose au lieu d'accepter le paragraphe du projet de loi tel qu'il est proposé.

**M. Gibson:** Je crois que M. Panet a trouvé que le projet de loi n'allait pas assez loin. Il ne vise pas la situation où l'emprunteur et le prêteur conviennent que l'intérêt soit versé à une tierce personne avec qui il n'y a pas un lien de dépendance. C'est pourquoi il voulait ajouter les mots «directement ou indirectement» au projet de loi.

En ce qui touche l'utilisation des termes «recevoir» ou «prêter», je comprend mal quel est son objectif.

Je parle maintenant du paragraphe 1a) et non du paragraphe 1b) qui, nous en convenons tous, ne pose aucun problème. Dans ce cas, il ne s'agit que la personne qui reçoit réellement l'argent ou quiconque l'aide ou l'incite à le faire. Le paragraphe 1a) porte sur la personne qui fait l'opération. Dans la transaction normale entre prêteur et emprunteur, l'un convient dans un cas de prêter de l'argent et l'autre de l'emprunter; c'est le même côté de la médaille. Notre objectif était de nous en prendre à la personne qui accepte de recevoir de l'argent, c'est-à-dire le prêteur et non à la personne qui accepte de verser l'argent, c'est-à-dire l'emprunteur.

[Text]

was making the agreement or arrangement to pay—namely, the borrower.

**Senator Molson:** Why is it not possible in legal terms to make it an offence merely to enter into an agreement for a rate of interest at a criminal rate, regardless of whether you are the lender or the receiver? Surely the actual offence is entering into the agreement to do this.

**The Chairman:** Except it has to be in relation to an agreement that deals with money or money's worth.

Now, what Mr. Gibson says, and I agree with him, is that the language there "enters into an agreement or arrangement to lend to another person" is not broad enough to cover cases where credit is extended. Where the consideration is something in the way of goods or services, and the valuation of those might exceed the criminal rate, we want it to be an offence under the bill.

Is there any language there, Mr. Gibson, that would extend the language to cover a situation such as I have described? To lend to another person carries the implication that it involves a dollar transaction only, and therefore you want to broaden that.

**Mr. Gibson:** Yes. You used the word "credit" in the sense of providing credit, and that is exactly what we want to catch. We want to cover anyone who advances credit and in return for that agrees to receive interest at a criminal rate. In clause 305.1(2) we define "credit advanced" to mean the aggregate of the money or monetary value of any goods, services or benefits. So, that is what we have to talk about in paragraph 305.1(1)(a).

It would cover the situation of providing money or goods, services or benefits, and the word "lend" does not cover that.

**The Chairman:** Senator Flynn, what do you think of that?

**Senator Flynn:** Well, keeping in mind my reservations about the bill, or my objections to the bill as a whole—I am against it—I think I see the point Mr. Gibson is making. It deals with arrangements to receive, and we have previously discussed the addition of "directly or indirectly".

Do you think this element needs to be mentioned in the bill? I think at one point I mentioned that an arrangement providing interest at a criminal rate would cover the case of interest being paid to a third party.

**Mr. Gibson:** I think Mr. Panet made the point that, as structured, the agreement to receive interest at a criminal rate was not broad enough and did not cover the situation where somebody other than the lender received the interest.

**Senator Flynn:** That is right.

**Mr. Panet:** And that is why he wanted to add the words "directly or indirectly."

**Senator Flynn:** What do you say about that?

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Pourquoi est-il impossible du point de vue juridique de stipuler que quiconque est partie à une transaction pour laquelle un taux d'intérêt criminel est demandé commet un délit qu'il s'agisse du prêteur ou de l'emprunteur? Les délits consistent sûrement à faire une opération de ce genre.

**Le président:** Il faut cependant que l'opération soit de nature monétaire.

Ce que dit M. Gibson, et je suis d'accord avec lui, c'est que les termes «conclut une convention ou une entente en vue de prêter de l'argent à une autre personne» ne couvrent les situations où le capital est effectivement prêté. Dans les cas des biens et services dont l'évaluation peut excéder le taux criminel, nous voudrions qu'un tel geste soit considéré comme une infraction en vertu du bill.

Quels sont les termes, monsieur Gibson, qui permettraient d'englober la situation que j'ai décrite? Prêter à une autre personne comporte une transaction monétaire seulement et vous voulez étendre cette définition.

**M. Gibson:** Oui. Vous employez le terme «capital» au sens de prêter du capital et c'est exactement ce que nous voulons que le bill régie. Nous voulons que le projet de loi couvre toute personne prêtant du capital pour lequel elle accepte de recevoir en retour un taux d'intérêt criminel. Au par. 305.1(2) nous définissons «capital prêté» comme signifiant l'ensemble des sommes d'argent et de la valeur pécuniaire globale de tous biens, services ou prestations; voilà l'objet de notre étude du par. 305.1(1)a).

Le projet de loi régirait les transactions comportant de l'argent ou des biens, des services ou des prestations, et le terme «prêter» ne couvre pas ces transactions.

**Le président:** Sénateur Flynn, qu'en pensez-vous?

**Le sénateur Flynn:** Eh bien, compte tenu des réserves que j'ai faites au sujet du projet de loi ou de mes objections à l'ensemble de la mesure, je suis contre. Je crois saisir ce que M. Gibson veut dire: il s'agit d'ententes visant à recevoir et nous avons déjà discuté de l'addition des termes «directement ou indirectement».

Croyez-vous que ces termes doivent être ajoutés au projet de loi? Je crois avoir déjà mentionné qu'une entente comportant un taux d'intérêt criminel couvrirait le cas de l'intérêt payé à une tierce partie.

**M. Gibson:** Je pense que M. Panet a déclaré que le terme convention, tel que défini dans le projet de loi, comportant un taux d'intérêt criminel n'a pas une portée suffisante et ne couvre pas la situation où une personne autre que le prêteur recevrait l'intérêt.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact.

**M. Panet:** Voilà pourquoi nous désirons ajouter les termes «directement ou indirectement».

**Le sénateur Flynn:** Qu'en pensez-vous?



[Text]

**Mr. Gibson:** When it was originally drafted we had looked at section 21 of the Criminal Code dealing with parties, and we did not see how it would be possible for a person to lend money and agree that the borrower pay some third party unless there was a second agreement between the lender and the third party that the payment would be made and would somehow find its way back to the original source. If that were to take place, then this third party had in effect aided and abetted the lender, and that is why we did not think the words "directly or indirectly" were needed. When you apply section 21, the so-called party section of the Criminal Code, to loansharking provisions, that should be wide enough to catch the lender and anybody involved with the lender.

**The Chairman:** But my understanding is that you want to make the description of the offence so clear that there is no possibility of raising an issue, where you have a third party receiving the criminal rate of interest, on the question as to whether that third party is related in any way to the person who lends the money or provides the credit. Therefore, you should make it clear beyond peradventure that the lender has committed an offence if he lends money or provides credit to another person which provides for interest at a criminal rate.

**Mr. Gibson:** I can only say that I do not think the concept of "directly or indirectly" is needed because of section 21 of the Code, which I would think covers what we want to cover. However, on the other hand, I do not see any objection to those words.

**The Chairman:** It covers a situation where you establish a relationship between a third party and the lender. Can you be an inadvertent agent?

**Mr. Gibson:** You have to establish that the third party did or omitted to do something for the purpose of aiding a lender to commit the offence, or abetting him to commit the offence.

**The Chairman:** If that were the issue, then you would have to establish the relationship.

**Mr. Gibson:** You would have to establish some sort of agreement between the lender and the third party.

**Senator Flynn:** And if the lender were to sell his claim to a third party?

**Mr. Gibson:** Without advising the third party that this was the result of a transaction at a criminal rate?

**The Chairman:** Or he might discount it to a third party.

**Senator Flynn:** Without *mens rea*, could the third party be sued?

**Mr. Gibson:** In that situation the lender has agreed with the borrower and the lender is caught.

**Senator Flynn:** The lender is committing a crime. Of that, there is no doubt.

[Traduction]

**M. Gibson:** A l'époque de la rédaction initiale de cette disposition, nous avons étudié l'art. 21 du Code criminel concernant les parties et nous ne pouvions voir comment il serait possible pour une personne de prêter de l'argent et d'accepter que l'emprunteur paie l'intérêt à une tierce partie à moins qu'il n'y ait une seconde convention entre le prêteur et la tierce partie en vertu de laquelle le paiement serait effectué et l'argent retourné à la source initiale. Si tel était le cas, la tierce partie pourrait effectivement inciter et aider le prêteur à commettre une infraction et c'est pour cette raison que nous ne jugions pas nécessaire d'ajouter les termes «directement ou indirectement». L'application de l'art. 21, le soi-disant article du Code criminel régissant les parties, aux dispositions concernant les prêts usuraires, devrait permettre de couvrir le cas du prêteur et de toute personne qui lui est liée.

**Le président:** Mais en fait, vous voulez définir l'infraction de façon tellement claire qu'il n'y aurait aucune possibilité de douter, lorsqu'une tierce partie reçoit un taux d'intérêt criminel, qu'elle est unie de quelque façon à la personne qui prête de l'argent ou accorde un crédit. Aussi, il faudrait établir hors de tout doute que le prêteur a commis une infraction s'il prête de l'argent ou fournit un crédit à une autre personne à un taux d'intérêt criminel.

**M. Gibson:** A mon avis, il n'est pas nécessaire d'intégrer la notion de «directement ou indirectement» car l'art. 21 du Code semble couvrir les situations dont nous parlons. Néanmoins, je ne m'oppose pas à ces termes comme tels.

**Le président:** L'article régit les situations comportant une relation entre une tierce partie et le prêteur. Est-il possible d'être complice à son insu?

**M. Gibson:** Il faut établir que la tierce partie a effectué ou omis d'effectuer quelque chose dans le but d'aider le prêteur à commettre une infraction ou dans le but de l'inciter à la commettre.

**Le président:** Si tel était le cas, il faudrait alors prouver l'existence de rapports.

**M. Gibson:** Il faudrait démontrer qu'il y a eu un quelconque accord entre le prêteur et la tierce partie.

**Le sénateur Flynn:** Et si le prêteur vend sa créance à une tierce partie?

**M. Gibson:** Sans informer la tierce partie que cette créance est le résultat d'une transaction comportant un taux d'intérêt criminel?

**Le président:** Il pourrait la vendre à une tierce partie.

**Le sénateur Flynn:** Une tierce partie peut-elle être poursuivie si elle n'avait pas d'intention délictueuse?

**M. Gibson:** Dans un tel cas, le prêteur s'est entendu avec l'emprunteur et le prêteur est fautif.

**Le sénateur Flynn:** Le prêteur commet sans aucun doute une infraction.



*[Text]*

**The Chairman:** It seems to me we are talking at cross purposes. You are addressing yourself now to the words "directly or indirectly," and I am addressing myself to the problem of providing that lending is not restricted just to dollars.

**Mr. Gibson:** I do not think the words "directly or indirectly" are needed, but I do not think that they do any harm.

But going on to the second point about lending, I do not think it is wide enough, and it has to go further to catch goods, benefits and services.

**The Chairman:** To provide goods other than dollars.

**Mr. Gibson:** Other than dollars. We could say something to the effect "enters into an agreement or arrangement to advance credit," or "enters into an agreement or arrangement to provide money, goods, services or benefits"—something along that line.

**The Chairman:** Well, you say "something along that line." I am putting you on the spot now. Rather than say "along that line," can you say what are the words that would satisfy you.

**Mr. Gibson:** It is a little difficult to draft it right on the spot, but with that proviso I would say: "enters into an agreement or arrangement to lend or to advance credit to another person directly or indirectly."

**The Chairman:** You do not need "goods or services"; you just need "to advance credit"?

**Mr. Gibson:** Well, "credit advanced" is defined in subsection (2) as meaning the aggregate of the money and monetary value of any goods, services or benefits. I would hope that if we had defined the words "credit advanced" in the act, the court would say that advancing credit was sort of the same.

**The Chairman:** Yes. We have clarified that point. Let us move on to the next point.

Our counsel's objection at the bottom of page 2 was that the act, as written, applied to any situation, whereas we felt that it should be limited to proceedings under this act. The real difference between the act as written in subsection (3) and the suggested amendment is "in any proceedings under this section." Have you any objection to that?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, I do not think the words are needed; however, I do not think they do any harm. There is one exception I would make in the seventh line. After the word "accused" in the seventh line, I would suggest that we add the words "or defendant." The reason for that is that this is a hybrid offence. The accused is the person in indictable proceedings and the defendant is the person in summary conviction proceedings.

**The Chairman:** In the suggested amendment the word "accused" is used, whereas in the section as written the word "person" occurs.

In any event, I take it the committee is satisfied with that and that there is no objection.

*[Traduction]*

**Le président:** Je pense qu'il y a malentendu: vous parlez des termes «directement ou indirectement» et je soulève la question de prévoir qu'un prêt ne comporte pas seulement de l'argent.

**M. Gibson:** Je ne pense pas que les termes «directement ou indirectement» soient nécessaires, mais je ne crois pas qu'ils soient nuisibles.

Quant au second aspect concernant le prêt, je ne crois pas qu'il ait une portée suffisante pour régir les biens, prestations et services.

**Le président:** Des biens autres que de l'argent.

**M. Gibson:** En effet. Nous pourrions ajouter des termes comme «conclu une convention ou une entente dans le but de prêter du capital» ou «conclu une convention ou une entente dans le but de prêter de l'argent, des biens, des services ou des prestations»—ou quelque chose du genre.

**Le président:** Vous avez employé les termes «quelque chose du genre». Pourriez-vous préciser quels termes vous proposeriez?

**M. Gibson:** C'est assez difficile de le préciser immédiatement, mais ce serait quelque chose comme: «conclu une convention ou une entente visant à prêter de l'argent ou du capital à une autre personne directement ou indirectement.»

**Le président:** Il n'est pas nécessaire d'ajouter les termes «biens ou services»; il suffit d'ajouter «prêter du capital»?

**M. Gibson:** Selon le paragraphe (2), le capital prêté désigne l'ensemble des sommes d'argent et de la valeur pécuniaire globale de tous biens, services ou prestations. J'espère que si la loi définit les termes «capital prêté», les tribunaux jugeront que le fait de prêter du capital est à peu près la même chose.

**Le président:** Oui. Nous avons éclairci ce point. Passons maintenant à l'aspect suivant.

L'objection de notre conseiller, formulée au bas de la page 2, précise que la loi, dans son libellé actuel, régit toute situation alors que nous croyons qu'elle doit limitée aux procédures légales prévues par la loi. La différence réelle entre le libellé de l'alinéa 3 et le projet d'amendement réside dans les termes suivants: «dans toute poursuite intentée en vertu du présent article.» Avez-vous une quelconque objection?

**M. Gibson:** Monsieur le président, je ne crois pas que ces termes soient nécessaires; néanmoins, je ne les juge pas nuisibles. J'aimerais faire une exception au sujet de la 7<sup>ème</sup> ligne. Après le mot «accusé» à la 7<sup>ème</sup> ligne, j'aimerais que nous ajoutions les termes «ou défendeur», puisqu'il s'agit d'une infraction hybride. L'accusé est la personne faisant l'objet de poursuites en vue d'une inculpation et le défendeur est la personne faisant l'objet de poursuites comportant déclaration sommaire de culpabilité.

**Le président:** Dans le projet d'amendement, le terme «accusé» est employé tandis que dans le libellé actuel, on trouve le terme «personne».

De toute manière, je crois que le Comité est satisfait et qu'il n'a aucune objection.

[Text]

We now come to page 3 which raises the point Senator Godfrey was developing before he had to leave for another meeting. I believe you heard his remarks, Mr. Gibson.

**Mr. Gibson:** Yes, I did, Mr. Chairman. I agree with the objection he had to the draft as worded.

**The Chairman:** Would you just state your position.

**Mr. Gibson:** I should preface my remarks by saying that I do not see any objection to the act as proposed on the left-hand side of the page. I do not agree with counsel's comments that the certificate scheme as provided enables an actuary to pull figures out of the air and prove that those are correct figures simply by putting in a certificate. It is my submission that the provision, as drafted, would apply only where there was independent evidence of the three foundations that the actuary uses in his certificate.

**The Chairman:** My understanding of what Mr. Panet wanted, in order to have it clear, was that he did not want, in the absence of other evidence, that this certificate would be proof of the effective annual rate. He thought it should only go so far as being proof of the calculation, because there are other factors behind determining the effective annual rate. It turns on the value of the credit advanced and, therefore, on the value of goods and services.

**Mr. Gibson:** I agree completely, Mr. Chairman. However, it is my contention that the Crown, in any transaction, will have to prove, by independent evidence, first, what was the credit advance; second, what was the interest paid; third, what was the time period.

Once those are established by independent proof, the actuary can take those three figures and put them in his certificate, indicate his calculations, and come up with a figure that is an annual effective rate of interest.

**The Chairman:** If the Crown is being careful, that is what he will do; but, the way the act establishes the question of proof, it is proof of the effective rate, and in the absence of evidence to the contrary, the production of the certificate is proof.

**Mr. Gibson:** However, the actuary has to set out the calculations and the information on which they are based. The information upon which they are based would be the three things: the credit advanced, the interest, and the time period.

**The Chairman:** You are overlooking that it might appear obvious from setting out the calculations, the basis on which he proceeded, that he is in error.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, if one of those three things in his certificate is wrong, the credit advance, the interest or the time frame, then the Crown has not proved the elements which are needed to enable it to rely upon that certificate.

The certificate only operates to establish the annual effective rate, if there is independent evidence of the three things going into the certificate.

[Traduction]

Passons maintenant à la page 3 qui traite de l'aspect que le sénateur Godfrey a développé avant de nous quitter pour une autre réunion. Je pense que vous avez entendu ses observations, monsieur Gibson.

**M. Gibson:** Oui, monsieur le président. Je suis d'accord avec l'objection soulevée concernant le libellé du projet d'article.

**Le président:** Voulez-vous préciser votre point de vue.

**M. Gibson:** J'aimerais d'abord dire que je ne m'oppose pas au projet de loi tel que rédigé sur la partie gauche de la page. Contrairement au conseiller, je ne crois pas que les dispositions relatives au certificat permettent à l'actuaire d'inventer des chiffres et de prouver leur exactitude simplement en déposant un certificat. A mon avis, le projet de disposition ne s'appliquerait que lorsqu'il y aurait preuve indépendante des trois motifs utilisés par l'actuaire dans son certificat.

**Le président:** Pour plus de clarté, je préciserais que M. Panet ne voulait pas, faute d'autre preuve, que ce certificat constitue une preuve du taux annuel réel. Selon lui, le certificat ne devait constituer qu'une preuve des calculs puisqu'il existe d'autres facteurs permettant de déterminer le taux annuel réel. Le certificat vise la valeur du capital prêté et, par conséquent, la valeur des biens et services.

**M. Gibson:** Tout à fait d'accord, monsieur le président. Néanmoins, je soutiens que la Couronne devra établir par preuve indépendante, dans le cas de chaque transaction, quel est le montant du capital prêté; le montant de l'intérêt payé et les délais de remboursement prévus.

Une fois ces faits établis par preuve indépendante, l'actuaire peut inscrire ces chiffres dans son certificat, indiquer ses calculs et obtenir un taux d'intérêt annuel réel.

**Le président:** Si la Couronne est prudente, elle procédera de cette façon; néanmoins, de la manière dont la loi régit la preuve, le certificat constitue une preuve du taux réel et en l'absence de preuve contraire, la production du certificat fait preuve.

**M. Gibson:** Néanmoins, l'actuaire doit communiquer les calculs et les renseignements sur lesquels ils sont basés. Les renseignements sur lesquels sont basés les calculs comportent trois éléments: le capital prêté, l'intérêt et le délai de remboursement.

**Le président:** Vous négligez le fait qu'il pourrait apparaître évident d'après les calculs, qui constituent les données de base dont s'inspire l'actuaire, que ce dernier est dans l'erreur.

**M. Gibson:** Monsieur le président, s'il y a une erreur dans l'un des 3 éléments de ce certificat, à savoir le capital prêté, l'intérêt ou le délai de remboursement, c'est que la Couronne n'a pas prouvé l'exactitude des éléments dont elle a besoin pour se fier à ce certificat.

Le certificat ne sert qu'à établir le taux annuel effectif lorsqu'on peut apporter la preuve de l'exactitude des 3 éléments qui y figurent.



[Text]

**The Chairman:** The whole object of this exercise is to put the onus on the Crown in any event. In other words, the Crown has to establish the bona fides of the valuation and the method that was used in arriving at the valuation.

**Mr. Gibson:** That is what I say. The Crown has to prove, by independent means, what the credit advanced was—in other words, how much money was advanced or what the actual dollar value of the car was. Secondly, the Crown has to prove the amount of interest being paid; and in the third place, the Crown has to prove the time period.

With those three figures, the actuary can calculate an effective annual rate of interest. The certificate has to speak of an annual effective rate of interest, because that is what the Crown has to prove to obtain a conviction in the case.

It is not merely a calculation. If the Crown simply proves a calculation, that does not go far enough to enable it to obtain a conviction. It has to prove the annual effective interest rate.

**Senator Cook:** All the Crown has to do is to pass the calculation over to a third party. If any one of the three bases are incorrect, then the certificate is inherently incorrect.

**Mr. Gibson:** Exactly.

**The Chairman:** My own feeling, Senator Cook, is that this should not go any further than saying that the arithmetic is right.

**Senator Cook:** I think that is all it does say.

**The Chairman:** There should not be any assumption beyond that. There should not be any assumption that the quantum of credit which the actuary has determined is correct. All it should say is that the arithmetic by which he took those different factors and put them together to calculate what the borrower had to provide in the way of repayment is correct.

**Mr. Gibson:** What the certificate has to say is that the arithmetic is correct and that it yields an annual effective rate of X per cent. If the X rate is over 60 per cent, then the Crown will have a conviction.

**The Chairman:** On the assumption that the calculation is right—that is, that it is over 60 per cent—the accused person may decide that he is going to try to make his case out of the Crown's case rather than adducing evidence himself. If he can leave the question of the valuation open and it has to be established by other evidence, there may be some advantage to that, as against attempting to cross-examine the actuary.

**Mr. Gibson:** The accused will have three defences in any one of these cases: his first defence will be that the credit advanced was actually much higher than the Crown is saying it is and, therefore, the interest rate is much lower; the second defence is that the interest advanced is much lower than the Crown is saying it is and, therefore, the annual effective rate is lower; the third defence is that he will be saying the timing is wrong.

**The Chairman:** I am not disputing that at all. All I am saying is that the onus should be on the Crown to establish clearly, and beyond a reasonable doubt, the valuation. It should not be able to establish the valuation by producing a certificate.

[Traduction]

**Le président:** Tout cela ne vise qu'à faire peser la charge de la preuve sur la Couronne dans toutes circonstances. Autrement dit, c'est à la Couronne de prouver la justesse de l'évaluation et des méthodes utilisées pour la réaliser.

**M. Gibson:** C'est ce que je dis. La Couronne doit obtenir la preuve, par un évaluateur indépendant, du montant du capital prêté—autrement dit, du montant de l'argent avancé ou de la véritable valeur de la voiture. Deuxièmement, la Couronne doit prouver le montant de l'intérêt versé; et troisièmement, elle doit prouver l'échéance du crédit.

A partir de ces 3 données, l'actuaire calcule un taux d'intérêt annuel effectif. Le certificat doit porter mention d'un taux d'intérêt annuel effectif, car c'est ce que doit prouver la Couronne pour obtenir une condamnation.

Il ne s'agit pas simplement d'un calcul. Si la Couronne établit simplement la preuve d'un calcul, cela ne suffit pas à lui faire obtenir une condamnation. Elle doit prouver le taux d'intérêt annuel effectif.

**Le sénateur Cook:** La Couronne peut se contenter de soumettre le calcul à une tierce partie. Si l'une des 3 données est inexacte, le certificat perd automatiquement sa valeur.

**M. Gibson:** C'est exact.

**Le président:** A mon avis, sénateur Cook, cette tierce partie n'a pas autre chose à faire que de vérifier l'exactitude arithmétique du calcul.

**Le sénateur Cook:** Je pense que c'est tout ce qu'elle fait.

**Le président:** Elle n'a pas à faire de supposition. Elle n'a pas à supposer que le quantum de crédit déterminé par l'actuaire est exact. Elle doit simplement indiquer que le calcul de ce que l'emprunteur doit rembourser est exact.

**M. Gibson:** Le certificat doit indiquer que le calcul est exact et qu'il donne un taux annuel effectif de tant pourcent. Si ce taux est supérieur à 60 p. 100, la Couronne obtiendra une condamnation.

**Le président:** Si le calcul est exact et que le taux dépasse 60 p. 100, l'accusé peut décider d'intenter une action pour contrer celle de la Couronne, plutôt que d'apporter lui-même des preuves. S'il peut revenir sur la question de l'évaluation, qui doit être établie par d'autres preuves, il peut avoir avantage à le faire plutôt que de demander un contre-interrogatoire de l'actuaire.

**M. Gibson:** Dans un cas pareil, l'accusé aura 3 moyens de défense: il pourra tout d'abord établir que le capital prêté était plus important que ne le prétend la Couronne, et qu'en conséquence, le taux d'intérêt est moins élevé; ensuite, il pourra dire que l'intérêt est moins élevé que ne le prétend la Couronne, et que le taux annuel effectif est donc inférieur; enfin, il pourra dire que le délai invoqué par la Couronne est faux.

**Le président:** Je n'en disconviens nullement. Je dis simplement que ce devrait être à la Couronne de prouver l'authenticité de l'évaluation. Elle ne devrait pas pouvoir le faire en produisant un certificat.



[Text]

**Mr. Gibson:** I agree completely. It is inherent, for the Crown to prove its case, that it must prove these three things.

**The Chairman:** The bill as drafted does not say that.

**Senator Cook:** It is up to the judge to determine that.

**Mr. Gibson:** This is the disagreement we had last day, and this is where Mr. Panet and I differ, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We understand your position. You do not think that the suggested amendment is needed on the point that is stated.

**Mr. Gibson:** First, I do not think it is needed. Secondly, I do not think it does what certificate evidence has to do to enable the Crown to establish its case.

**The Chairman:** That is fine. If we ultimately come to a different conclusion and change the wording, then you may have to abide by that.

**Mr. Gibson:** If that is the committee's wish, then I would think that we have to come to Senator Godfrey's point.

**The Chairman:** I understood that you agreed with his point.

**Mr. Gibson:** I agreed with what Senator Godfrey said this morning.

**The Chairman:** Let us move on to the next one. Have you any questions on page 4, Senator Flynn?

**Senator Flynn:** No, Mr. Chairman. I was going to leave, but if I do, I see that we will not have a quorum.

**The Chairman:** We have a deadline of 11.30, anyway.

**Senator Flynn:** In any event, I hope you do not intend to have the committee report the bill today.

**The Chairman:** No. We only have a couple of points left, though.

**Senator Flynn:** As I mentioned before, I am against the bill.

**Senator Walker:** He does not mean not to complete.

**The Chairman:** What we are doing today, without any admission as to the need for the bill, is discussing the draftmanship.

**Senator Flynn:** Yes. I was inquiring whether you intended to complete the examination of the bill today and move that it be reported, with or without amendment.

**The Chairman:** We are not ready for that yet.

**Senator Flynn:** That is fine.

**The Chairman:** The next point, Mr. Gibson, develops the same question, does it not?

**Mr. Gibson:** Dealing with the suggested amendment at the top of page 4, that follows from the amendment on the previous page. It is my position that the amendment on the top

[Traduction]

**M. Gibson:** C'est bien certain. Pour obtenir gain de cause, la Couronne devra obligatoirement apporter la preuve de ces 3 éléments.

**Le président:** Dans sa formulation actuelle, le bill ne dit pas cela.

**Le sénateur Cook:** C'est au juge d'en décider.

**M. Gibson:** L'autre jour, M. Panet et moi-même n'étions pas d'accord sur ce point, monsieur le président.

**Le président:** Je comprends votre point de vue. Vous ne pensez pas que l'amendement proposé soit indispensable pour les raisons invoquées.

**M. Gibson:** Tout d'abord, je ne pense pas qu'il soit indispensable. Ensuite, je ne pense pas qu'il ait le même effet que la preuve du certificat pour permettre à la Couronne d'obtenir gain de cause.

**Le président:** C'est parfait. Si, finalement, nous parvenons à une conclusion différente et décidons de modifier la formulation de l'article, vous devrez vous en tenir à cela.

**M. Gibson:** Si tel est le souhait du Comité, nous n'avons qu'à passer à l'argument du sénateur Godfrey.

**Le président:** Il me semble que vous êtes d'accord avec lui.

**M. Gibson:** Je suis d'accord avec ce qu'a dit le sénateur Godfrey ce matin.

**Le président:** Passons donc au point suivant. Avez-vous des questions à poser concernant la page 4, sénateur Flynn?

**Le sénateur Flynn:** Non, monsieur le président. Je m'appretais à partir, mais si je pars il n'y aura plus quorum.

**Le président:** La séance doit de toute façon se terminer à 11 h 30.

**Le sénateur Flynn:** Quoiqu'il en soit, j'espère que vous ne vous attendez pas à ce que le Comité fasse rapport du bill aujourd'hui.

**Le président:** Non. Il nous reste cependant un certain nombre de questions.

**Le sénateur Flynn:** Comme je l'ai déjà dit, je suis contre ce projet de loi.

**Le sénateur Walker:** Vous n'avez tout de même pas l'intention d'en rester là.

**Le président:** Aujourd'hui, il est question de la rédaction du projet de loi, et non de son opportunité.

**Le sénateur Flynn:** Oui. Je voulais savoir si vous aviez l'intention de terminer dès aujourd'hui l'étude du projet de loi et de proposer qu'il soit rapporté, avec ou sans amendement.

**Le président:** Nous n'en sommes pas encore là.

**Le sénateur Flynn:** C'est parfait.

**Le président:** L'argument suivant, monsieur Gibson, aborde la même question, n'est-ce pas?

**M. Gibson:** L'amendement proposé au début de la page 4 fait suite à l'amendement de la page précédente. A mon avis, l'amendement du début de la page 4 est inutile, car son

[Text]

of page 4 is not needed because that is the existing effect of the bill as written.

**The Chairman:** Then we go to the second amendment found in the middle of the page. Do you agree with that?

**Mr. Gibson:** This presupposes that the defence is going to want to use certificate evidence. When we drafted this we did not foresee the defence wanting to use certificate evidence, because then there would be two certificates and a battle of certificates, with neither one winning out and each side ending up calling the expert. So, I do not see that the defence would ever wish to proceed by way of certificate evidence. However, it does not seem to present any problem to make this amendment, if the committee thinks that it is advisable.

**The Chairman:** And the last one is found at the bottom of the page.

**Mr. Gibson:** I would make the same comments to that as I made in relation to the previous one.

**The Chairman:** At the top of page 5?

**Mr. Gibson:** There is no suggested amendment on page 5.

**The Chairman:** We have the benefit of your views, Mr. Gibson. I think that is as far as we will take it today. We will need departmental representatives to appear before us to deal with some of the representations that were made. I am thinking, for instance, of these people who appeared earlier today. They are concerned about this, and they are serious about this situation. They may have misinterpreted what our function is in dealing with the bill and whether we can amend in a substantial way a bill of this kind, which might involve policy. We will have to look at that, but I think we should have representations from the department on that.

**Senator Flynn:** Yes, I think so. The question is whether the Small Loans Act should not be updated. If they come to that conclusion, we will just have to vote down this bill and let the department bring in something else.

**Senator Cook:** If I remember correctly, Mr. Humphrys was very helpful.

**The Chairman:** Yes, he was.

**Senator Cook:** We could invite him back. As I understand it, he pointed out that, given the availability of credit now—what with credit cards and all these types of things—the need for the Small Loans Act is nil.

**Senator Flynn:** As it is, I think the point has been made that it does not really serve the purpose it used to serve; but whether we are choosing the right route by abrogating it and relying only on the Criminal Code for protection in these extreme cases of interest rates of 60 per cent or more is the difficult thing.

**The Chairman:** Senator Flynn, did you correlate the 60 per cent figure? If one charges 60 per cent, it is a criminal rate; but is it not open, therefore, to the assumption that anything under the 60 per cent rate is legal and, therefore, the limita-

[Traduction]

objectif équivaut à l'effet du projet de loi dans sa formulation actuelle.

**Le président:** Passons donc au deuxième amendement, qui figure au milieu de la page. Est-ce que vous l'acceptez?

**M. Gibson:** Cette modification part de l'hypothèse que la défense voudra utiliser la preuve du certificat. Lorsque nous avons rédigé le projet de loi, nous n'avons pas prévu le cas où la défense voudrait utiliser la preuve du certificat, car cela aboutirait à une stérile bataille de certificats, où chacun devrait finalement faire appel à un expert. Je pense donc que la défense ne souhaitera jamais procéder par la preuve du certificat. Cependant, si le Comité en décide ainsi, on devrait pouvoir apporter cet amendement sans problème.

**Le président:** Enfin, le dernier amendement apparaît au bas de la page.

**M. Gibson:** Je voudrais faire à son propos les mêmes commentaires que pour le précédent.

**Le président:** Celui du haut de la page 5?

**M. Gibson:** Il n'y a pas de proposition d'amendement à la page 5.

**Le président:** Votre point de vue nous suffit, monsieur Gibson. Je pense que nous en resterons là aujourd'hui. Nous devons entendre des représentants du ministère pour avoir leur point de vue sur certaines des remarques qui ont été formulées. Je pense, notamment, à ce qu'ont dit les témoins qui ont comparu aujourd'hui. Ils se préoccupent sérieusement de cette situation. Ils ont peut-être mal interprété notre rôle dans l'étude du projet de loi en pensant que nous pouvions apporter des modifications considérables à un bill de cette nature, où internement des décisions d'ordre politique. Nous devons nous pencher sur la question, mais il nous faudrait le point de vue du ministère à cet égard.

**Le sénateur Flynn:** C'est bien mon avis. Il faudrait savoir s'il n'y a pas lieu de mettre à jour la Loi sur les petits prêts. Si tel est l'avis du ministère, nous n'aurons qu'à rejeter ce bill et à attendre que le ministère en présente un autre.

**Le sénateur Cook:** Si je me souviens bien, l'aide de M. Humphry nous a été très précieuse.

**Le président:** En effet.

**Le sénateur Cook:** Nous pourrions l'inviter de nouveau. Si j'ai bien compris, il disait qu'étant donné les facilités actuelles du crédit, notamment avec les cartes de crédit et les institutions de ce genre, la Loi sur les petits prêts n'était plus d'aucune utilité.

**Le sénateur Flynn:** Je pense que dans sa forme actuelle, elle ne répond plus aux objectifs qu'on lui avait fixés initialement; mais je ne sais pas s'il est opportun de l'abroger et de miser uniquement sur le Code criminel pour assurer une protection aux victimes des taux d'intérêt de 60 p. 100 et plus.

**Le président:** Monsieur le sénateur Flynn, avez-vous comparé ces 60 p. 100? Exiger 60 p. 100, c'est imposer un taux criminel, mais cela ne veut pas dire pour autant que tout pourcentage inférieur à 60 p. 100 est légal. Par conséquent



[Text]

tions on making loans that would not violate the law would simply be if they reached 60 per cent but did not go over that figure.

**Senator Flynn:** When we speak of loan sharks, Mr. Chairman, we speak really of people who not only charge high interest rates but who use strong-arm tactics to collect their dues. Many loan sharks do not charge more than 60 per cent, but do use strong-arm tactics to collect their dues.

**The Chairman:** If one of those people negotiated a loan at 59 per cent, the manner of collection might proceed in the same fashion as if it were 60 per cent.

**Senator Barrow:** What sort of a rate do you strike, Mr. Chairman? Surely, you have to take some rate if you are going to define the criminal rate.

**Senator Flynn:** I agree with that. What I am trying to say is that loan sharks use methods that constitute crimes in themselves, and they could be charged for other crimes.

**Senator Barrow:** They usually do this where the rate of interest. They do not want to collect the principal; they want to collect the rate of interest.

**Senator Flynn:** I agree. On the other hand, if 60 per cent is the criminal rate, as the Chairman pointed out, you will certainly have a lot of people who will charge 59 per cent because they are sure they are under the limit.

**The Chairman:** It is practicable to look at the provisions of the *Unconscionable Transactions Act*?

**Mr. Gibson:** Perhaps I might be permitted to make a comment on that. I think it is very important to bear in mind, when considering clause 9 of the bill, which is the one dealing with this criminal rate, that what we are talking about is criminal law. We are enacting a new criminal offence of agreeing to receive interest or receiving interest at a rate in excess of 60 per cent. The federal government has power under the Criminal Code to do that, and it has power under the interest provision to deal with interest. However, this is not to say that anything under 60 per cent—say, 55 per cent—is an equitable rate of interest to be charged. Getting away from the criminal side, we have the civil side, for which the provinces are responsible, and they have their *Unconscionable Transactions Relief Acts* to deal with that.

**Senator Flynn:** Surely if you have that 60 per cent in the Criminal Code, the civil courts will be very much influenced by that in examining whether it is relatively too high and should be changed.

**Mr. Gibson:** I would hope that the civil courts would see the difference between what is criminal law on the one hand and what is civil law on the other hand. Just because 60 per cent is criminal is not to say that 55 per cent is an equitable interest rate that should not be set aside under the *Unconscionable Transactions Relief Act* of the province.

[Traduction]

pour accorder des prêts qui respectent la loi il suffirait simplement que les taux d'intérêts ne dépassent pas les 60 p. 100.

**Le sénateur Flynn:** Quand nous parlons d'usuriers, monsieur le président, nous parlons non seulement de ceux qui exigent de forts taux d'intérêt mais aussi de ceux qui ont recours à des fiers-à-bras pour recouvrer leurs dus. Un grand nombre d'usuriers ne demandent pas plus de 60 p. 100, mais embauchent des fiers-à-bras pour les percevoir.

**Le président:** Si l'un d'entre eux accorde un prêt à 59 p. 100 d'intérêt, il s'y prend peut-être de la même façon pour se faire payer.

**Le sénateur Barrow:** A quels taux songez-vous, monsieur le président? Il est bien certain qu'il faut établir un taux limite si l'on veut parler de taux criminel.

**Le sénateur Flynn:** Je suis d'accord. Je veux simplement dire c'est que des usuriers ont recours à des méthodes qui d'elles-mêmes constituent des crimes et qu'ils pourraient en outre être accusés d'autres crimes.

**Le sénateur Barrow:** Ils se comportent habituellement ainsi lorsque les taux d'intérêt sont tellement élevés qu'ils tiennent à les percevoir. Ce n'est pas le principal qui les intéresse pas, mais les taux d'intérêt.

**Le sénateur Flynn:** C'est vrai. D'autre part, si un taux de 60 p. 100 est criminel, comme l'a souligné le président, il y a certainement un tax de gens qui exigeront 59 p. 100 pour s'assurer d'être à l'intérieur des limites prévues.

**Le président:** Peut-on consulter les dispositions de la loi dite *Unconscionable Transactions Act*?

**M. Gibson:** Me permettez-vous de faire un commentaire à ce sujet. Je pense qu'il est très important de se rappeler en étudiant l'article 9 du projet de loi qui porte sur les taux criminels que nous parlons de droit criminel. Nous légiférons relativement à une nouvelle infraction criminelle qui consiste à percevoir des intérêts ou à imposer un taux d'intérêt supérieur à 60 p. 100. Le gouvernement fédéral a, en vertu du Code criminel, ce pouvoir de légiférer et, aux termes de la disposition sur les intérêts, celui de traiter de questions d'intérêts. Toutefois, il ne faut pas en conclure pour autant que tout taux inférieur à 60 p. 100, qui serait de 55 p. 100 par exemple, est un taux équitable. Laissons de côté l'aspect droit criminel pour considérer l'aspect droit civil, qui incombe aux provinces. D'ailleurs elles ont déjà leurs lois dites *Unconscionable Transactions Relief Acts* pour régler ces questions.

**Le sénateur Flynn:** Il est bien certain que si ce taux de 60 p. 100 est prévu au Code criminel, les tribunaux civils en tiendront largement compte lorsqu'ils devront établir si un taux est trop élevé et doit être modifié.

**M. Gibson:** J'espère que les tribunaux civils établiront une différence entre le droit criminel d'une part et le droit civil d'autre part. Ce n'est pas parce qu'un taux de 60 p. 100 est jugé criminel qu'un taux de 50 p. 100 doit être jugé équitable et ne pas être condamné aux termes de la loi dite *Unconscionable Transaction Relief Act* de la province.



[Text]

**Senator Flynn:** I am quite sure that will have an influence.

**The Chairman:** I think you are right on that.

**Senator Barrow:** Surely the choice of the words "criminal rate" is unfortunate here, is it not?

**Mr. Gibson:** I think the choice of the words "criminal rate" was most definite. It was to definitely indicate that this was seen as a crime, not as something that was simply unfair or inequitable, but something definitely criminal.

Having made those remarks, senator, might I ask what words you would suggest be put in their place?

**Senator Barrow:** I don't have any.

**Senator Flynn:** I know that this provision was submitted to me when I was Minister of Justice and I had a very strong reaction to it. I have not been able to swallow this solution as yet. I do not say that we should do nothing, but to me this route appears full of dangers.

**Mr. Gibson:** Perhaps I might respond to the previous comment. When we were going through the drafting stage, at one time we were talking about "prohibited rate," but towards the end of the drafting stage it was felt by those involved that "prohibited rate" was not strong enough and did not really get across the point we wanted to make, that we are talking about a criminal rate; not just something that is prohibited or that should not be done, or that is perhaps unfair, unconscionable or inequitable, but rather something that is definitely a crime. Over 60 per cent is definitely criminal, if it is under 60 per cent, let the civil law look after that.

**Senator Barrow:** You could not call it a rate at which the Criminal Code would come into effect.

**Senator Flynn:** One of the witnesses mentioned—I don't know if he had really thought about it—that now the federal government, through the criminal law, was enacting over 60 per cent as a criminal rate, could anybody object to the provisions in the provinces with regard to unconscionable?

**Mr. Gibson:** Their Unconscionable Transactions Relief Acts.

**Senator Flynn:** There is the same thing in Quebec. Could anyone say it is without the competence of the province, since Parliament would have legislated with regard to the criminal rate here?

**Mr. Gibson:** I do not think so, because Parliament has already legislated under its interest power under the BNA Act in the *Interest Act*. With the federal interest legislation already in existence, the Supreme Court of Canada has upheld the provincial act.

**Senator Flynn:** We will have no provision except this one dealing with interest.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Je suis bien certain qu'il en sera tenu compte.

**Le président:** Je pense que vous avez raison.

**Le sénateur Barrow:** Il est bien clair que le choix de l'expression «taux criminel» est bien regrettable, ne trouvez-vous pas?

**M. Gibson:** Je pense au contraire que l'expression «taux criminel» est tout à fait appropriée. Elle sert à indiquer clairement que cette pratique est considérée comme un crime, et non pas simplement comme une chose injuste ou inéquitable, qu'elle est vraiment criminelle.

Cela étant dit, monsieur le sénateur, puis-je vous demander ce que vous auriez mis à la place?

**Le sénateur Barrow:** Je ne sais pas du tout.

**Le sénateur Flynn:** Cette disposition m'a été soumise quand j'étais ministre de la Justice et je m'y étais fortement opposé. Je n'ai toujours pas réussi à accepter cette solution. Je ne veux pas dire qu'il n'y a rien à faire, mais cette façon de procéder me semble bien périlleuse.

**M. Gibson:** Je pourrais peut-être répondre à l'observation précédente. À l'étape de la rédaction, nous avons à un certain moment parlé de «taux interdit» mais vers la fin les intéressés ont jugé cette expression trop faible et inapte à faire valoir ce à quoi nous pensions, c'est-à-dire à un taux criminel; il ne s'agit pas simplement de quelque chose d'interdit, qui ne doit pas être fait, ou de quelque chose d'injuste, de malhonnête ou d'inéquitable, mais de quelque chose qui tient véritablement du crime. Imposer des intérêts de 60 p. 100 c'est vraiment criminel: s'ils sont inférieurs à 60 p. 100, cette affaire qui relève du droit civil.

**Le sénateur Barrow:** On ne peut pas dire qu'il existe de taux qui déclenche la mise en application des dispositions du Code criminel.

**Le sénateur Flynn:** L'un des témoins a mentionné, je ne sais dans quelle mesure il avait réfléchi à ce problème, que maintenant le gouvernement fédéral, par son pouvoir de légiférer en droit criminel, affirme aux termes d'une loi qu'un taux d'intérêts supérieur à 60 p. 100 est un taux criminel. Peut-on s'opposer aux dispositions en vigueur dans les provinces en ce qui a trait aux profits excessifs?

**M. Gibson:** Les lois dites Unconscionable Transaction Relief Acts des provinces.

**Le sénateur Flynn:** La même chose existe au Québec. Pourrait-on dire que cette question échappe à la compétence de la province, puisque le Parlement fédéral aura légiféré en matière d'intérêts criminels?

**M. Gibson:** Je ne le pense pas parce que le Parlement a déjà légiféré en matière d'intérêts en vertu du pouvoir que lui reconnaissent l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et la Loi sur l'intérêt. La législation fédérale en matière d'intérêts étant déjà en vigueur, la Cour suprême du Canada a maintenu la loi provinciale.

**Le sénateur Flynn:** Nous n'aurons qu'une disposition, celle-ci, relative aux intérêts.

[Text]

**Mr. Gibson:** There is still the Interest Act.

**Senator Flynn:** But not the rate anyway?

**Mr. Gibson:** Not the rate, but the calculation of interest.

**Senator Flynn:** It would not deal with the rate any more.

**Mr. Gibson:** The point I was making was that the Supreme Court of Canada has already upheld the Constitutional validity of the provincial legislation sitting side by side with the federal legislation in the interest field.

**Senator Flynn:** There is no maximum provided in the federal legislation with regard to interest, except under the *Small Loans Act*, and we are abrogating that and will now have only the Criminal Code section, 60 per cent or more.

**Mr. Gibson:** That is why I prefaced my remarks by saying that it is very important to bear in mind that we are talking criminal law here and we are not talking property and civil right, we are not talking equitable interest rates, which should be left up to the provincial legislation to deal with.

**Senator Flynn:** I would hope so.

**The Chairman:** Senator Flynn, if in an unconscionable transaction action a judge decided that the interest rate was unconscionable and referred to the guidelines, those being what Parliament has done on the criminal rate, could his judgment be attacked on the ground that the judge had exceeded his authority?

**Senator Flynn:** That question is related to the worry I have about the implication of the consequences of this provision.

**The Chairman:** In other words, he might invalidate his judgment by incorporating any reference to the criminal rate.

**Senator Walker:** There is a fine line as to when unconscionable becomes criminal.

**Mr. Gibson:** The line in this bill is very definite. It becomes criminal at anything in excess of 60 per cent.

**Senator Walker:** We know that. It is not criminal at 59 per cent, but it is at 60 per cent.

**Mr. Gibson:** The criminal side is very clear. With respect to the civil unconscionable side, one judge may say that in one particular transaction 30 per cent is unconscionable, as the witness from the Quebec association indicated this morning; he felt that 30 per cent was unconscionable, and a court may very well agree with that. In another slightly different fact situation a judge may say that 40 per cent is what is unconscionable.

It depends on the facts of the case, how good a credit risk the borrower is, the time period, how badly the money is needed, what it is needed for. There is a whole list of factors that a judge will take into consideration civilly when deciding whether or not to set aside a transaction under the provincial Unconscionable Transactions Relief Act.

[Traduction]

**M. Gibson:** Il y a toujours la Loi sur l'intérêt.

**Le sénateur Flynn:** Mais il n'y est pas question de taux d'intérêts de toute façon?

**M. Gibson:** Pas de taux, mais de calcul d'intérêts.

**Le sénateur Flynn:** Il ne serait donc plus du tout question de taux d'intérêts.

**M. Gibson:** Ce que je veux dire c'est que la Cour suprême du Canada a déjà reconnu la validité constitutionnelle de la législation provinciale qui complète la législation fédérale dans le domaine des intérêts.

**Le sénateur Flynn:** La législation fédérale ne prévoit aucun maximum en matière d'intérêts, à l'exception de la loi sur les petits prêts, que nous abrogeons pour ne conserver que la disposition du Code criminel qui porte sur l'imposition de taux de 60 p. 100 et plus.

**M. Gibson:** C'est pourquoi j'ai commencé par dire qu'il est très important de se rappeler que nous parlons de droit criminel et non pas de droit civil, nous ne parlons pas de taux d'intérêts, équitables, question qui relève de la législation provinciale.

**Le sénateur Flynn:** Je le conçois ainsi.

**Le président:** Monsieur le sénateur Flynn, si dans une poursuite portant sur des transactions malhonnêtes un juge décide que le taux d'intérêt est malhonnête et qu'il se reporte aux directives données, à savoir celles que le Parlement a établies en matière de taux criminel, son jugement pourrait-il être contesté au motif qu'il a outrepassé ses pouvoirs?

**Le sénateur Flynn:** Cette question ravive les préoccupations que j'ai sur les conséquences de cette disposition.

**Le président:** Autrement dit, il pourrait compromettre la validité de son jugement en y incorporant toute référence aux taux criminel.

**Le sénateur Walker:** La ligne de démarcation entre la malhonnêteté et la criminalité est très ténue.

**M. Gibson:** Dans ce projet de loi, elle est très nette. La criminalité commence au-delà de 60 p. 100.

**Le sénateur Walker:** Nous le savons. Les taux d'intérêts ne sont pas criminels lorsqu'ils sont de 59 p. 100, mais à 60 p. 100 ils le deviennent.

**M. Gibson:** La côte criminel est bien clair. Pour ce qui est du côté malhonnête, qui relève du civil, un juge peut conclure que dans une transaction donnée un taux de 30 p. 100 est malhonnête, comme l'a indiqué un témoin de l'Association du Québec ce matin. Il estimait que le taux de 30 p. 100 était malhonnête et un tribunal peut très bien être du même avis. Dans une situation légèrement différente, un juge peut affirmer que 40 p. 100 est malhonnête.

Tout dépend des données de l'affaire, de la solvabilité de l'emprunteur, du délai accordé, de l'urgence de la situation, de l'usage auquel l'argent est destiné. Il y a toute une liste de facteurs dont un juge tient compte au civil quand il doit décider s'il doit ou non dénoncer une transaction aux termes de la loi dite Unconscionable Transaction Relief Act.

[Text]

**Senator Cook:** Including, of course, the current rate.

**Mr. Gibson:** Of course, the bank rate, the market rate of interest.

**The Chairman:** I think we have done everything that we can usefully do this morning. I want to thank you very much, and we will certainly be back to you shortly. For those other representatives who were here today, the departmental officials, we will need them the next time. We will have a meeting, the exact date of which has not yet been fixed, but it will be either Tuesday afternoon, Wednesday morning or Thursday morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** En tenant compte évidemment du taux courant.

**M. Gibson:** Évidemment, du taux bancaire, du taux d'intérêt du marché.

**Le président:** Je pense que nous avons fait tout ce que nous pouvions faire ce matin. Je vous en remercie beaucoup, et je pense que nous nous reverrons prochainement. En ce qui concerne les autres représentants qui se sont présentés aujourd'hui, ceux des ministères, nous aurons besoin de leurs services la prochaine fois. Nous aurons une réunion, dont la date n'a pas encore été fixée, elle aura lieu soit mardi après-midi, soit mercredi matin ou soit jeudi matin.

Le Comité ajourne ses travaux.









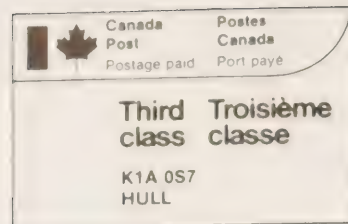












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Fédération des ACEF du Québec:*

Mr. Yves Nantel, President;  
Mr. Henri Goulet, Vice-President (Quebec) and Coordinator (Montreal);  
Mrs. Hélène DelVecchio, Coordinator (Quebec).

### *Dept. of Justice:*

Mr. Don Gibson, Criminal Law Amendments Section.

### *Fédération des ACEF du Québec:*

M. Yves Nantel, président;  
M. Henri Goulet, vice-président (Québec) et coordonnateur (Montréal);  
M<sup>me</sup> Hélène DelVecchio, coordonnateur (Québec).

### *Ministère de la Justice:*

M. Don Gibson, Section des modifications au droit pénal.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Deputy Chairman:*  
The Honourable A. I. BARROW

*Vice-président:*  
L'honorable A. I. BARROW

Tuesday, December 9, 1980

Le mardi 9 décembre 1980

Issue No. 29

Fascicule n° 29

**Fifth and Final Proceedings on:**

**Cinquième et dernier fascicule concernant:**

Bill S-10—"An Act to amend the Corporations and  
Labour Unions Returns Act".

Bill S-10—"Loi modifiant la Loi sur les déclarations des  
corporations et des syndicats ouvriers".

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
October 7, 1980:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Stanbury, seconded by the Honourable Senator Goldenberg, for the second reading of the Bill S-10, intituled: “An Act to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act”.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 7 octobre 1980:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Stanbury, appuyé par l'honorable sénateur Goldenberg, tendant à la deuxième lecture du Bill S-10, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 9, 1980

(43)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3:00 p.m. to consider the following:

Bill S-10—"An Act to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act".

*Present:* The Honourable Senators Barrow (*Deputy Chairman*), Beaubien, Cook, Godfrey, Lafond, McLraith, Molson, Smith (*Colchester*) and Walker. (9)

*Witnesses:*

The Hon. Jean-Jacques Blais, Minister of Supply and Services.

*Statistics Canada:*

Mr. A. Foti, Director, Business Finance Division.

The Minister made an opening statement following which he and Mr. Foti answered certain questions posed by the Committee. Following the above discussion and upon motion of the Honourable Senator Beaubien, it was *Resolved* to report the said bill with amendments to pages 9 and 16.

NOTE: (The full text of the amendments appears by reference to the Report of the Committee immediately following these minutes).

At 3:40 p.m. the Committee adjourned.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 DÉCEMBRE 1980

(43)

Conformément à l'ajournement et à l'avis, le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 heures, pour étudier ce qui suit:

Bill S-10—«Loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers».

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Barrow (*vice-président*), Beaubien, Cook, Godfrey, Lafond, McLraith, Molson, Smith (*Colchester*) et Walker. (9)

*Témoins:*

L'honorable Jean-Jacques Blais, Ministre des Approvisionnements et Services.

*Statistique Canada:*

M. A. Foti, directeur, Division des finances des entreprises.

Le ministre fait une déclaration préliminaire après il répond, avec M. Foti, à certaines questions posées par le comité. Après la discussion susmentionnée et sur motion de l'honorable sénateur Beaubien, il est *résolu* de faire rapport dudit bill avec les amendements aux pages 9 et 16.

NOTE: (Le texte intégral des amendements proposés dans le rapport du comité suit immédiatement ce procès-verbal).

A 15 h 40, le comité suspend ses travaux.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Sénat*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, December 9, 1980

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-10, intituled: "An Act to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act", has, in obedience to the Order of Reference of October 7, 1980, examined the said bill and reports the same with the following amendments:

1. Page 9: Immediately after line 22 add the following:

"(3) For the purposes of this section, information relating to transactions involving transfers of technology shall be deemed not to include any scientific or technical description of any product or process."

2. Page 16: Immediately after line 10 add the following:

"14. This Act shall come into force on a day to be fixed by proclamation."

Respectfully submitted,

*Le vice-président*

A. I. Barrow

*Deputy Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 9 décembre 1980

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel on a renvoyé le bill S-10, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers» a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 7 octobre 1980, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

1. Page 9: Après la ligne 22 ajouter ce qui suit:

«(3) Pour l'application du présent article, des renseignements relativement aux transactions impliquant des transferts de technologie sont réputés ne pas comprendre toute description scientifique ou technique de tout produit ou procédé.»

2. Page 16: Après la ligne 10 ajouter ce qui suit:

«14. La présente loi entre en vigueur à la date fixée par proclamation.»

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 9, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-10, to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act, met this day at 3:00 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator A. Irvine Barrow** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, before calling on the minister, I must inform you that our chairman, Salter Hayden, has been admitted to hospital and expects to be there for the week for tests.

We are pleased to have with us today the Honourable Jean-Jacques Blais, Minister of Supply and Services, as our final witness in connection with Bill S-10, to amend the Corporations and Labour Unions Returns Act.

The chairman asked me to raise three specific items, the first of which dealt with the technology transfer. The position of the Canadian Chamber of Commerce was that the proposed section 4.2 be deleted. Mr. Foti, Director, Business Finance Division, Statistics Canada, then informed the committee that he had an amendment requested by the committee approved by the minister and agreed to by the Canadian Chamber of Commerce.

Do you have any comments to make on that, Mr. Minister?

**The Honourable Jean-Jacques Blais, Minister of Supply and Services:** Let me say, first of all, Mr. Chairman, how pleased I am to be here. I have fond memories of this room stemming from my time as co-chairman of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Labour Relations in the Public Service.

I want to express my gratitude to this committee for the attention it has given the CALURA bill. I note that your deliberations have been fruitful. The bill, in my view, is an improved bill as a result of the amendments suggested by this committee, and its passage through the other place will be substantially facilitated by the effort and study that has been brought to bear by this body.

I am grateful to Senator Stanbury for having sponsored the bill in the Senate, and for the time and effort that this committee has devoted to the measure.

With reference to your first comment, Mr. Chairman, I feel that the compromise that we have suggested is a good one. The concern relating to the technology transfer—

**Senator Godfrey:** Do we have a copy of the suggested amendment?

**Mr. A. S. Foti, Director, Business Finance Division, Statistics Canada:** I did distribute copies of the amendment, Mr. Chairman, when I was last here. I have additional copies, if they are needed.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 9 décembre, 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été renvoyé le Bill S-10, intitulé Loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers se réunit aujourd'hui à 15 heures pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur A. Irvine Barrow** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, avant de céder la parole au ministre, je dois vous informer que le président, sénateur Salter Hayden, a été admis à l'hôpital où il compte demeurer toute la semaine pour des examens médicaux.

Il nous fait plaisir de recevoir aujourd'hui l'honorable Jean-Jacques Blais, ministre des Approvisionnements et Services, qui sera le dernier témoin que nous entendrons au sujet du Bill S-10, intitulé «Loi modifiant la loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers».

Le président m'a demandé d'aborder trois sujets précis dont le premier est le transfert de technologies. La Chambre de commerce du Canada a demandé que l'article 4.2 soit supprimé. M. Foti, directeur, Division des finances des entreprises, Statistique Canada, a ensuite informé le comité qu'à sa demande, un amendement avait été présenté, amendement que le ministre et la Chambre de commerce du Canada ont approuvé.

Avez-vous des commentaires à ce sujet, monsieur le ministre?

**L'honorable Jean-Jacques Blais, ministre des Approvisionnements et Services:** Permettez-moi d'abord, monsieur le président, de vous dire combien il me fait plaisir d'être ici aujourd'hui. Cette pièce me rappelle de bons souvenirs de l'époque où j'étais coprésident du comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations de travail dans la Fonction publique.

J'aimerais remercier le comité pour l'attention qu'il a accordé au projet de loi modifiant la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers. Je constate que vos délibérations ont porté fruit. A mon avis, les amendements proposés par le comité améliorent le projet de loi et son adoption à l'autre endroit sera grandement facilitée grâce à vos efforts.

Je remercie le sénateur Stanbury d'avoir parrainé le projet de loi au Sénat et je remercie aussi le comité pour le temps et les efforts qu'il a consacrés à son étude.

En ce qui touche votre première observation, Monsieur le président, je crois que le compromis proposé est acceptable. La crainte touchant le transfert de technologies...

**Le sénateur Godfrey:** Avons-nous reçu un exemplaire de l'amendement proposé?

**M. A. S. Foti, Directeur, Division des Finances des Entreprises, Statistique Canada:** J'ai distribué des exemplaires de l'amendement, Monsieur le président, la dernière fois que je suis venu. Si vous en avez besoin, j'en possède d'autres exemplaires.

[Text]

**The Deputy Chairman:** The amendment relates to page 9 of the bill and would add a subsection (3) to the proposed section 4.2.

**Hon. Mr. Blais:** The difficulty, as I understand it, is that there was a concern that the requirement for the provision of reports related to the transfer of technology was open-ended. In effect, there was a concern by the Canadian Chamber of Commerce and the CMA that we might require, by regulation, the inclusion of information that would reveal the process and the nature of the technology itself. That is not our concern. Therefore, to make the matter clearer, we propose the amendment that is now before you. It would add a subsection (3) to section 4.2, to read as follows:

(3) For the purposes of this section, information relating to transactions involving transfers of technology shall be deemed not to include any scientific or technical description of any product or process.

That amendment, as I understand it, is acceptable to both the CMA and the Canadian Chamber of Commerce.

**Senator Godfrey:** I recall we told them to put their heads together and come up with something acceptable to both, and that has been done.

**Mr. Foti:** I also distributed at the time a telex message from the Canadian Chamber of Commerce in which it was stated that the amendment significantly alleviates the perception among non-residents whose technology is transferred into and used in Canada that confidential and scientific or technical information might be disclosed to their disadvantage as a result of section 4.2 being enacted.

**The Deputy Chairman:** If there are no other questions in connection with that matter, I shall pass on to the second matter which I was asked by the chairman to raise.

The contents of the CALURA bill are currently prescribed in the act. The new bill proposes to do this by regulation. Do you have any comments in connection with that?

**Hon. Mr. Blais:** In the existing act there is an identification of the various headings of information being requested, and the amending bill would eliminate those headings. That has resulted in some concern about the certainty. In fact, the whole purpose of this bill is to facilitate the collection of information. It is not to limit the collection of information. Because that is the general purpose of the bill, the feeling is that there is no need to identify the individual heads of information that we seek to collect in order not to limit the specific areas that we would like to identify for the purpose of obtaining additional information.

Basically, it is a question of the old legislative dictum that once you enumerate, you exclude, and what we want to avoid is that sort of exclusion. The regulations are, of course, more flexible in terms of the identification of those areas under which information is to be selected.

**Senator Godfrey:** Which section are you referring to?

**Hon. Mr. Blais:** Section 10, Senator Godfrey.

**Mr. Foti:** In the bill, senator, it is clause 5, dealing with section 10.

[Traduction]

**Le vice-président:** L'amendement porte sur l'article 4.2 à la page 9 du projet de loi auquel on ajouterait un troisième paragraphe.

**L'honorable M. Blais:** Si je ne m'abuse, on craignait que la disposition portant sur les rapports ayant trait au transfert de technologies soit trop vague. En effet, la Chambre de commerce du Canada et l'AMC craignaient que nous exigeions, par règlement, l'inclusion de renseignements qui révéleraient la nature ainsi que les procédés d'application de la technologie elle-même. Cela ne nous inquiète pas. En conséquence, pour préciser la question, nous proposons l'amendement que vous avez devant vous. Le paragraphe (3) dont le libellé est le suivant serait ajouté au paragraphe 4.2:

(3) Aux fins de cet article, les renseignements ayant trait aux transactions touchant les transferts de technologie seront réputés ne contenir aucune description scientifique ou technique d'un produit ou procédé.

Si je ne m'abuse, cet amendement est acceptable à l'AMC et à la Chambre du commerce du Canada.

**Le sénateur Godfrey:** Je me souviens que nous leur avons conseillé de collaborer et de soumettre un amendement qui soit acceptable à tous.

**M. Foti:** J'ai aussi distribué à ce moment un message télex de la Chambre du commerce du Canada dans lequel celle-ci affirmait que l'amendement rassurait les non-résidents dont la technologie est transférée et utilisée au Canada que des renseignements scientifiques et techniques confidentiels ne seraient pas divulgués à leur désavantage à la suite de l'adoption de l'article 4.2.

**Le vice-président:** S'il n'y a pas d'autres questions à ce sujet, je passerai à la deuxième question que le président m'a demandé de soulever.

La Loi contient déjà les dispositions du projet de loi visant à modifier la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers. Le nouveau projet de loi propose d'agir par règlement. Avez-vous des commentaires à ce sujet?

**L'honorable M. Blais:** La loi actuelle précise certaines rubriques regroupant les renseignements demandés et le projet de loi les supprimerait. Ceci a posé certaines difficultés. En réalité, l'objectif du projet de loi est de faciliter la collecte des données. Parce que c'est l'intention générale du projet de loi, on juge qu'il n'est pas nécessaire de préciser les rubriques individuelles de renseignements que nous désirons recueillir afin de ne pas restreindre les domaines sur lesquels nous aimerions obtenir des renseignements complémentaires.

Dans le fond, cela revient à dire dans un texte législatif, une énumération est exclusive et c'est ce que nous voulons éviter. Les règlements permettent naturellement plus de souplesse en ce qui est de l'établissement des domaines pour lesquels des renseignements doivent être recueillis.

**Le sénateur Godfrey:** A quel article faites-vous allusion?

**L'honorable M. Blais:** A l'article 10, sénateur Godfrey.

**M. Foti:** Dans le projet de loi, sénateur, l'article 5 traite de l'article 10.



[Text]

**Hon. Mr. Blais:** You will see on page 11a, Senator Godfrey, at the bottom of the page that the existing section speaks of initiation fees, member dues per capita under (A), (B), (C), (D), (E), (F) and (G), which are the headings. All those headings will, of course, be included within the regulations under which we will set the forms. What we would like to have is flexibility in order to add to those headings such other headings as may reveal themselves to us as we obtain certain information.

**The Deputy Chairman:** In other words, under the regulations you may be getting more information than you now require.

**Hon. Mr. Blais:** There is no doubt about that. Basically, what we want is the flexibility that is available to us under the regulations and there is no danger that we would limit the number of heads, because that would frustrate the purpose of this bill.

**Senator Godfrey:** I am still lost on this.

**Hon. Mr. Blais:** It is section 10. Under clause 5 the new section 10 is identified. That is on page 10.

**The Deputy Chairman:** It goes over on to page 11, Senator Godfrey, under item (ix), "such other particulars relating to the union as may be prescribed."

**Senator Godfrey:** I understand.

**The Deputy Chairman:** Are there any further questions in connection with that? If not, the third item we were to deal with concerns section 10(1)(b) (i)(B).

**Hon. Mr. Blais:** The third issue identified by the committee, Mr. Chairman, followed upon testimony by the national unions.

**Senator Molson:** That is right.

**Hon. Mr. Blais:** They took objection to the incidental or indirect expenditures not being made compulsory in their reports.

As you know, the concern they had was that the unions would perhaps file information relating to the expenditure of international union funds for the benefit of Canadian members, only when such expenditures would actually have been made, but would refrain from filing such information in the event that such expenditures were not made.

The position we take is that since the purpose of the bill is best served by the unions providing as much information as possible relating to all the expenditures they make, whether direct or indirect, for the benefit of Canadian members of Canadian locals, then the incentive is there for them to provide us with all the information relating to their expenditures and not to limit in any way that information.

Under the act we will as well have access to the books of account of individual unions and, therefore, will be able to review the information provided to us. In the event that there is any indication that the information may not be as complete as it ought to be, or that the union is not as forthcoming as it ought to be, then we will take such measures as we deem appropriate.

[Traduction]

**L'honorable M. Blais:** Vous verrez au bas de la page 11a, sénateur Godfrey, que l'article existant parle de droits d'admissions, de redevances individuelles des membres aux rubriques A, B, C, D, E, F et G. Ces rubriques seront naturellement reprises dans le règlement précisant les formulaires à remplir. Nous aimerions avoir assez de latitude afin de pouvoir ajouter certaines rubriques au besoin.

**Le vice-président:** En d'autres mots, le règlement vous permettrait d'obtenir davantage de renseignements que maintenant.

**L'honorable M. Blais:** Sans aucun doute. Finalement, ce que nous voulons est une certaine souplesse que le règlement nous accorde parce que nous ne désirons pas restreindre le nombre de rubriques, ce qui serait contraire à l'objectif du projet de loi.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne vous suis toujours pas.

**L'honorable M. Blais:** Il s'agit de l'article 10. L'article 5, à la page 10, porte sur le nouvel article 10.

**Le vice-président:** L'article continue à la page 11, sénateur Godfrey, au poste (ix) libellé comme suit: les autres renseignements prescrits relatifs au syndicat

**Le sénateur Godfrey:** Je comprends.

**Le vice-président:** Avez-vous d'autres questions à ce sujet? Sinon, passons maintenant à l'étude du sous-alinéa 10 (1)b(i)(B).

**L'honorable M. Blais:** Il s'agit du troisième point soulevé par le Comité, monsieur le président, à la suite des témoignages présentés par les syndicats nationaux.

**Le sénateur Molson:** C'est exact.

**L'honorable M. Blais:** Les syndicats se sont opposés à ce qu'ils ne soient pas tenus dans leurs rapports à préciser leurs frais accessoires ou indirects.

Comme vous le savez, ils craignaient que les syndicats ne soumettent des renseignements ayant trait aux dépenses engagées par les syndicats internationaux au profit de leurs membres canadiens que lorsque ces dépenses auraient véritablement été engagées, mais qu'ils éviteraient de le faire dans le cas contraire.

A notre avis, étant donné que l'objet du projet de loi sera mieux servi si les syndicats donnent le plus de renseignements possible concernant toutes les dépenses, directes ou indirectes, engagées au nom des membres canadiens des sections canadiennes, ils ont intérêt à nous transmettre toute l'information concernant leurs dépenses et à ne pas limiter le contenu de cette information.

La Loi nous donnera également accès aux livres de comptabilité des syndicats à titre individuel et, par conséquent, nous serons en mesure d'examiner les renseignements fournis. Au cas où les renseignements ne seraient pas aussi complets qu'ils le devraient, ou si un syndicat ne collabore pas comme il le doit, nous prendrons les mesures appropriées.



[Text]

**Senator Molson:** If I remember correctly, Mr. Chairman, the national unions' objection there was that under today's practices and under the wording as proposed in this bill they would be able to make returns that would be in keeping with the act but which would not identify clearly the expenditures on behalf of the Canadian members of the union.

**Hon. Mr. Blais:** There are two categories. The mandatory returns relate to the specific areas that are identified under the regulations. That is what we dealt with in the previous question that was raised by the Chairman. The second area is the indirect expenditures for the benefit of the members. Those as well will be identified, or the various heads will be identified in the forms or in the returns that the union will have to complete. If those returns are in accordance with our experience, which will by that time be considerable, since we will have received returns from a large number of international unions, if those returns themselves are not as complete as we feel they ought to be, then we will be in a position to insist that they correct those returns and make them more complete.

**The Deputy Chairman:** Mr. Minister, one point that was raised has to do with section 10(2) on page 12. It says that a labour union having its headquarters situated outside of Canada "may, at the same time as it files the return required under paragraph (1)(b) in respect of a reporting period, file, in addition, a statement showing..." and so on. The word "may" is there. It is permissive rather than obligatory.

**Hon. Mr. Blais:** The point is that we prefer to have it on a permissive basis at this stage, because for us to insist on it being mandatory would create difficulties in our being able to establish the precise criteria under which the information could be obtained. We are into an area in which it is more difficult to identify the specific heads of expenditure. We are talking about the total or the wide range of shared expenditures and, as you see from the definition, it is a broad area we are dealing with.

Since we are not in the position to identify exhaustively the specific heads of information that we would want to identify for the unions, we prefer in the initial stages to have it on a permissive basis in order that the unions can comply, so that with the increased experience we will gain we will be able to identify a larger number of heads under which information can be obtained.

**Senator McIlraith:** Is not another reason that you use the word "may" that if you had used the compulsory "shall" you would have been into a jurisdictional question with respect to your right to legislate concerning a union outside Canada? You might be in real difficulty trying to enforce such a law. It might be *ultra vires*. There is a nice question there.

**Hon. Mr. Blais:** There is an extraterritorial application of this law in any event, Senator McIlraith. I will have to review and seek an opinion different from my own, but I do not think the question of it being mandatory is really a hindrance on the

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Si je me rappelle bien, monsieur le président, l'objection soulevée par le syndicat national était qu'en raison des pratiques actuelles et compte tenu du libellé du projet de loi, les syndicats seront tenus de produire des déclarations conformément à la loi, mais n'indiquant pas clairement les dépenses effectuées au nom des membres canadiens du syndicat.

**L'honorable M. Blais:** Il y a deux catégories de déclarations. Premièrement, la déclaration obligatoire qui concerne des activités précises visées dans les règlements. Nous avons étudié cet aspect dans la question précédente qu'a soulevée le président. Le deuxième genre de déclaration a trait aux dépenses indirectes engagées au nom des membres. Ces renseignements seront également identifiés, ou les diverses têtes de chapitre seront indiquées sur les formulaires ou dans les déclarations que le syndicat devra faire. Si, d'après l'expérience considérable que nous aurons acquise à ce moment, compte tenu du grand nombre de déclarations que nous aurons reçues de ces syndicats internationaux, si les renseignements contenus dans les déclarations sont incomplets, nous serons en mesure d'exiger qu'ils fassent les corrections appropriées et fournissent des renseignements plus complets.

**Le président adjoint:** Monsieur le ministre, on a soulevé un point concernant le paragraphe 10(2), à la page 12. Le paragraphe stipule que tout syndicat ouvrier ayant son siège social hors du Canada «peut joindre à sa déclaration produite conformément à l'alinéa 1b) pour une période de rapport donnée, un état indiquant...» et ainsi de suite. Le terme «peut» a plutôt un sens permissif que contraignant.

**L'honorable M. Blais:** En fait, nous préférons pour le moment lui donner un sens permissif car autrement nous éprouverions des difficultés à établir les critères précis en vertu desquels les renseignements pourraient être obtenus. Dans ce domaine, il est plus difficile d'identifier les titres de dépenses précis. Nous parlons du total ou du vaste éventail de dépenses à frais partagés et, comme vous pouvez en juger par la définition, il s'agit d'une vaste question.

Étant donné que nous ne sommes pas en mesure d'identifier au complet les titres d'information précis que nous aimerions pouvoir définir à l'intention des syndicats, nous préférons, aux étapes initiales, adopter un libellé permissif de manière à ce que les syndicats puissent se conformer au texte; ainsi, au fil de l'expérience que nous acquerrons, nous serons plus en mesure d'identifier un bon nombre de titres en vertu desquels des renseignements peuvent être obtenus.

**Le sénateur McIlraith:** Est-ce que vous n'employez pas le terme «peut» parce qu'un employant le terme «doit» votre droit de légiférer au sujet d'un syndicat à l'extérieur du Canada aurait pu soulever un problème d'ordre juridictionnel? Vous pourriez avoir des problèmes à appliquer une loi qui pourrait être jugée inconstitutionnelle. La question est intéressante.

**L'honorable M. Blais:** Cette loi a une portée extra-territoriale de toute façon, sénateur McIlraith. Je devrais m'enquérir d'une opinion différente que la mienne à ce sujet, mais je ne crois pas que le caractère obligatoire de la loi constitue un

[Text]

extraterritorial application of this particular bill. Really what provides us with the leverage, as I perceive it, is the fact that the membership is in Canada paying dues to the international body. That provides us with leverage vis-a-vis the membership and the unions within Canada and the union locals.

**Senator McIlraith:** There is a nice question to be argued there:

A labour union having its headquarters situated outside Canada may, at the same time as it files the return required under paragraph (1)(b) in respect of a reporting period, file, in addition, a statement showing all expenditures . . .

If you make that "shall," there is a possibility in certain situations of being hit with a jurisdictional argument upsetting your whole jurisdiction. If you use the word "may," you do not have them fighting you so quickly. Possibly it does not matter.

**Hon. Mr. Blais:** The point is that no doubt the international union could raise the jurisdictional question. All I am saying is that in any bill which has extraterritorial application, that particular measure can be raised by the international union. Indeed, it may also be raised by the multinational corporation, which is required to provide information on technology transfer.

**Senator McIlraith:** But you are diminishing the expectancy of such litigation by using the permissive word rather than the compulsory word.

**Hon. Mr. Blais:** You may well have a point, but there is also the practical difficulty that I identified of you not being able at this stage to specifically identify the heads under which shared or indirect expenditures may be made.

**The Deputy Chairman:** Are there any further questions? If not, thank you very much, Mr. Minister and Mr. Foti.

**Hon. Mr. Blais:** Excuse me, Mr. Chairman. I have been prompted to say something else here.

There is also the question, gentlemen, of the proclamation date. I am advised by my officials that proclamation is an important factor, because there will have to be some computer programming effected once the bill is passed, and that may take some time. We would therefore like to have some latitude in terms of proclaiming the bill into law. I would therefore like to have the committee consider an amendment, which would be a new clause 14.

**The Deputy Chairman:** That would be on page 16.

**Hon. Mr. Blais:** Yes. This would be clause 14, which would come after clause 13, and would read as follows:

This act shall come into force on a day to be fixed by proclamation.

**Senator McIlraith:** We can agree to that.

**Hon. Senators:** Agreed.

[Traduction]

obstacle à son application extra-territoriale. A mon avis, l'atout dont nous disposons dans le cas présent est dû au fait que les membres au Canada paient des cotisations à une organisation internationale. Cette situation nous donne raison à l'endroit des membres et des syndicats canadiens et de leurs sections.

**Le sénateur McIlraith:** Une question intéressante se pose:

Tout syndicat ouvrier ayant son siège social hors du Canada peut joindre à sa déclaration produite conformément à l'alinéa 1b) pour une période de rapport donnée, un état indiquant toutes les dépenses . . .

Si vous employez le terme «doit» il est possible que certaines situations donnent lieu à des objections d'ordre juridictionnel qui affecteraient la totalité de votre juridiction. Si vous employez le terme «peut», on ne soulèvera pas d'opposition aussi rapidement. Mais cela n'a peut-être pas d'importance.

**L'honorable M. Blais:** En fait, il n'y a aucun doute qu'un syndicat international peut soulever une objection d'ordre juridictionnel. A mon avis, tout projet de loi ayant une portée extra-territoriale peut faire l'objet d'une opposition d'un syndicat international. La question peut-être soulevée évidemment par une entreprise multinationale tenue de transmettre des renseignements concernant le transfert de technologie.

**Le sénateur McIlraith:** Néanmoins, vous atténuez la possibilité d'un tel litige en employant un terme permissif plutôt que restrictif.

**L'honorable M. Blais:** Vous avez peut-être raison à cet égard, mais il y a également le problème pratique que j'ai soulevé, à savoir que nous risquons de ne pas être en mesure d'identifier de façon précise à cette étape les titres sous lesquels les dépenses partagées ou indirectes sont engagées.

**Le président adjoint:** Y a-t-il d'autres questions? Dans la négative, je vous remercie beaucoup, monsieur le ministre et monsieur Foti.

**L'honorable M. Blais:** Excusez-moi, monsieur le président. J'ai quelque chose à ajouter.

On s'interroge au sujet de la date de promulgation de la loi. Mes fonctionnaires m'ont informé que la proclamation constitue un facteur important car une fois le bill adopté, il faudra modifier en conséquence les programmes informatiques et cela risque de prendre un certain temps. Il nous faudrait donc un certain délai entre le moment de l'adoption du projet de loi et sa proclamation. Aussi, j'aimerais que le comité étudie un amendement qui deviendrait le projet d'article numéro 14.

**Le président adjoint:** Ce serait à la page 16?

**L'honorable M. Blais:** Oui. Il s'agirait de l'article 14 qui viendrait après l'article 13 et qui stipulerait:

La présente loi entrera en vigueur à la date fixée par proclamation.

**Le sénateur McIlraith:** Je crois que nous pouvons adopter cette proposition.

**Des voix:** Adoptée.

[Text]

**Hon. Mr. Blais:** I did not think there would be any argument.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much, Mr. Minister.

**Hon. Mr. Blais:** Could I ask the committee a further question? I do not want to intrude too much into your affairs, but is there some indication as to when the bill might be reported out of this committee?

**The Deputy Chairman:** I will have to talk it over with the chairman and I will do that some time today.

**Hon. Mr. Blais:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**Senator Walker:** Nice work, Mr. Chairman. Very well done.

**The Deputy Chairman:** Thank you. I guess those are all of the amendments that we have in connection with this bill. Is there any reason why this should not be reported on a date that the chairman picks?

**Senator Beaubien:** I so move.

**Senator Cook:** Why can we not report it out now?

**Senator Walker:** Why don't you do that? You are the boss.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed?

**Senator Cook:** I so move.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much, gentlemen.  
The committee adjourned.

[Traduction]

**L'honorable M. Blais:** Je ne m'attendais pas à ce qu'il y ait d'opposition.

**Le président adjoint:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le ministre.

**L'honorable M. Blais:** Pourrais-je poser une autre question au Comité? Je ne voudrais pas intervenir dans vos affaires, mais y aurait-il moyen de savoir quand le Comité fera-t-il rapport du projet de loi?

**Le président adjoint:** Il faudra que j'en discute avec le président dans le courant de la journée.

**L'honorable M. Blais:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président.

**Le sénateur Walker:** Beau travail, monsieur le président. Vous vous en êtes bien tiré.

**Le président adjoint:** Merci. Nous avons épuisé tous les amendements au projet de loi. Est-ce que le projet de loi ne pourrait pas faire l'objet d'un rapport à une date déterminée par le président?

**Le sénateur Beaubien:** J'en fais la proposition.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi ne pas en faire rapport dès maintenant?

**Le sénateur Walker:** Pourquoi ne le faites vous pas? Vous êtes le patron.

**Le président adjoint:** Adoptée.

**Le sénateur Cook:** J'en fais la proposition.

**Des voix:** Adoptée.

**Le président adjoint:** Messieurs, je vous remercie beaucoup.  
La séance est levée.















*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### APPEARING:

The Hon. Jean-Jacques Blais, Minister of Supply and Services.

### Statistics Canada:

Mr. A. Foti, Director, Business Finance Division.

### COMPARAÎT:

L'honorable Jean-Jacques Blais, ministre des Approvisionnements et Services.

### Statistique Canada:

M. A. Foti, directeur, Division des finances commerciales.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Deputy Chairman:*  
The Honourable A. I. BARROW

*Président suppléant:*  
L'honorable A. I. BARROW

Thursday, December 11, 1980

Le jeudi 11 décembre 1980

Issue No. 30

Fascicule n° 30

### Complete Proceedings on:

Bill S-18—"An Act to amend and repeal  
An Act to incorporate General Security  
Insurance Company of Canada"

### Seul et unique fascicule concernant:

Bill S-18—"Loi modifiant et abrogeant  
la Loi constituant en corporation «La Sécurité,  
Compagnie d'Assurances Générales du Canada»"

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate  
December 9, 1980:

"Pursuant to Order, the Honourable Senator Lamontagne, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Frith, that the Bill S-18, intituled: "An Act to amend and repeal An Act to incorporate General Security Insurance Company of Canada", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Lamontagne, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Frith, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 9 décembre 1980:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Lamontagne, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith, que le Bill S-18, intitulé: «Loi modifiant et abrogeant la Loi constituant en corporation «La Sécurité, Compagnie d'Assurances Générales du Canada» », soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Lamontagne, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 11, 1980

*(Complete)**[Text]*

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill S-18—"An Act to amend and repeal An Act to incorporate General Security Insurance Company of Canada".

*Present:* The Honourable Senators Barrow (*Deputy Chairman*), Lafond, McIlraith, Molson, Smith (*Colchester*) and Walker. (6)

*Witnesses:*

*Department of Insurance:*

Mr. R. M. Hammond, Assistant Superintendent of Insurance.

*General Security Insurance Company of Canada and La Société d'assurance des Caisses populaires:*

Mr. Conrad Leblanc, President;

Mr. Gaétan Drolet, Legal Counsel.

The witnesses made opening statements following which certain questions were raised with respect to the above bill. Following the above discussion, and upon motion of the Honourable Senator Molson, it was *resolved* to report the said bill without amendment.

At 10:00 a.m. the Committee adjourned.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 11 DÉCEMBRE 1980

*(seul et unique fascicule)**[Traduction]*

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

Le Bill S-18—«Loi modifiant et abrogeant la Loi constituant en corporation «La Sécurité, Compagnie d'Assurances Générales du Canada»».

*Présents:* Les honorables sénateurs Barrow (*vice-président*), Lafond, McIlraith, Molson, Smith (*Colchester*) et Walker. (6)

*Témoins:*

*Département des assurances:*

M. R. M. Hammond, surintendant adjoint des Assurances.

*General Security Insurance Company of Canada et La Société d'assurances des Caisses populaires:*

M. Conrad Leblanc, président;

M. Gaétan Drolet, avocat-conseil.

Les témoins font des déclarations préliminaires, après quoi certaines questions sont posées concernant le bill susmentionné. Après la discussion et sur motion de l'honorable sénateur Molson, il est *décidé* de faire rapport dudit bill, sans amendement.

A 10 heures, le Comité suspend ses travaux.

ATTESTÉ:



## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, December 11, 1980

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill S-18, intituled: "An Act to amend and repeal An Act to incorporate General Security Insurance Company of Canada", has, in obedience to the order of reference of Tuesday, December 9, 1980, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Président suppléant*

A. I. Barrow

*Deputy Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 11 décembre 1980

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel on a renvoyé le bill S-18, intitulé: «Loi modifiant et abrogeant la Loi constituant en corporation «La Sécurité, Compagnie d'Assurances Générales du Canada» », a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 9 décembre 1980, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, December 11, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-18, to amend and repeal an Act to incorporate General Security Insurance Company of Canada, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator A. Irvine Barrow** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, we are here today to consider Bill S-18, an Act to amend and repeal an Act to incorporate General Security Insurance Company of Canada. We have with us today Mr. R. M. Hammond, the Assistant Superintendent of Insurance; Mr. Conrad Leblanc, President of General Security Insurance Company of Canada, and President of La Société d'assurance des Caisses populaires; and Mr. Gaétan Drolet, counsel.

Mr. Leblanc, perhaps you would like to start off by giving us some of the background. There were a number of questions raised in the Senate when this bill was given second reading, and perhaps you have read those questions and are prepared to answer them. Following that, we will hear from the senators with any questions they may wish to pose.

**Mr. Conrad Leblanc, President, General Security Insurance of Canada, and President, La Société d'assurance des Caisses populaires:** Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, I think it would be à propos to give a brief résumé of what the Mouvement Desjardins is. It is composed of 11 federations or groupings of 1,300 caisses populaires or credit unions in the province of Quebec. It represents assets of \$12 billion. In 1944 it formed La Société d'assurance des Caisses populaires under Quebec law, and bought the General Security Insurance Company of Canada in 1963, so both companies actually are under the control of the Caisses populaires movement.

In the interests of our policy-holders and the general public, we have begun the administrative amalgamation of our two companies. This was done with a view to realizing economies of scale and uniformity in our operation. We have now reached the state of the legal amalgamation of our two companies. What the bill actually provides for is the continuation of General Security under Quebec law in order to allow the company to amalgamate with La Société d'assurance des Caisses populaires. The Quebec government has given us assurance that before it adjourns for the holiday season on December 19, it will adopt a private bill to create the Groupe Desjardins d'assurance générale as the new company to regroup or take over the other two companies.

In our bill before the Quebec National Assembly it is provided that all rights, privileges and obligations of the two companies will be maintained within the new company. Therefore, the rights of the policy-holders are fully protected within the new company. Usually when there is an amalgamation of

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 11 décembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le bill S-18, Loi modifiant et abrogeant la Loi constituant en corporation «La Sécurité, Compagnie d'Assurances Générales du Canada», se réunit ce jour à 9 h 30 pour étudier le bill.

**Le sénateur A. Irvine Barrow** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, nous sommes ici aujourd'hui pour étudier le bill S-18, Loi modifiant et abrogeant la Loi constituant en corporation «La Sécurité, Compagnie d'Assurances Générales du Canada». Nous avons parmi nous aujourd'hui M. R. M. Hammond, surintendant adjoint des Assurances, M. Conrad Leblanc, président de la Sécurité, Compagnie d'Assurances Générales du Canada et président de La Société d'assurances des Caisses populaires, et M. Gaétan Drolet, conseiller juridique.

Monsieur Leblanc, pourriez-vous commencer par nous présenter le contexte de l'affaire? On a posé un certain nombre de questions au Sénat lors de la présentation de ce bill en deuxième lecture; peut-être avez-vous eu connaissance de ces questions, auquel cas vous pourriez y répondre. Ensuite, nous passerons aux questions que les sénateurs souhaiteront vous poser.

**M. Conrad Leblanc, président de La Sécurité, Compagnie d'Assurances Générales du Canada, et président de La Société d'assurance des Caisses populaires:** Merci, monsieur le président.

Honorables sénateurs, je pense qu'il serait opportun de vous présenter brièvement le Mouvement Desjardins. Il s'agit de 11 fédérations regroupant 1,300 caisses populaires ou credit unions dans la province de Québec. Son actif est de \$12 milliards. En 1944, le Mouvement a constitué la Société d'assurance des Caisses populaires, régie par la loi du Québec, et il a acheté la Sécurité, la Compagnie d'Assurance Générale du Canada en 1963; ces deux sociétés sont donc contrôlées actuellement par le Mouvement des Caisses populaires.

Dans l'intérêt de nos assurés et du public en général, nous avons déjà entamé la fusion administrative de nos deux sociétés, dans le but de réaliser des économies d'échelle et d'uniformiser nos activités. Nous en sommes maintenant à l'étape de la fusion juridique de nos deux sociétés. En fait, le projet de loi prévoit la poursuite des activités de la Sécurité selon la loi québécoise, de façon qu'elle puisse fusionner avec la Société d'assurance des Caisses populaires. Le gouvernement québécois s'est engagé à adopter, avant l'ajournement prévu pour le 19 décembre, un bill privé créant le Groupe Desjardins d'assurances générales, une nouvelle société qui regroupera deux autres sociétés, ou qui en prendra la suite.

Dans le bill que nous avons déposé à l'Assemblée nationale du Québec, il est prévu que tous les droits, privilèges et obligations des deux sociétés seront intégralement maintenus dans la nouvelle. C'est pourquoi les droits de nos assurés sont totalement protégés dans la nouvelle société. Généralement, en

## [Text]

companies, it automatically follows that there is a rollover. Nevertheless, we asked for a ruling from Revenue Canada, which was allowed.

The operation that we are seeking actually constitutes the rollover of the two companies within a new provincial company called the Groupe Desjardins d'assurance générale. Eighty-five per cent of the directors of our board are the same for both companies. We held a special general meeting on December 2 in Montreal to receive unanimous approval of this operation in both companies. I think this covers the questions that I have read.

**Senator McIlraith:** That is unanimous approval by the shareholders and the members of the caisse?

**Mr. Leblanc:** Yes, both. We had two meetings.

**Senator Molson:** What does this do to the tax situation in the company which becomes the co-operative? Does it reduce the taxes paid either to Quebec or to Ottawa?

**Mr. Gaétan Drolet, Counsel, General Security Insurance Company of Canada:** At the moment there are tremendous losses involved in the General Security Insurance Company of Canada, and the merger operation will make sure that as we go along the losses will be absorbed into the new company.

**Senator Molson:** Once the company comes into the co-operative, does it then cease to pay taxes?

**Mr. Drolet:** No, it is taxable.

**Senator Molson:** In what sense? On premiums?

**Mr. Drolet:** On profits, losses and income.

**Senator Molson:** It retains its identity within the movement? It does not become absorbed into the general co-operative?

**Mr. Drolet:** It will become a capital stock company.

**Senator Molson:** It does not change this at all?

**Mr. Drolet:** That is right. The confédération, which has 3,000,500 members, will own the capital stock.

**Senator Molson:** We have had them give evidence here before. We know them quite well.

**The Deputy Chairman:** Mr. Hammond, perhaps you would care to comment on that particular item.

**Mr. R. M. Hammond, Assistant Superintendent of Insurance, Department of Insurance:** As Mr. Drolet has said, the new company or merging company will be a capital stock company, except that, to the extent that this new company will be able to use the losses that have been accumulated by General Security Insurance Company, there will be no change in the tax position.

**Senator Molson:** That carry-forward of loss will be the same whether it amalgamated with the caisses populaires or anybody else that had a profit against which it could be written off, so there is nothing unusual about that.

**The Deputy Chairman:** There was another question that was raised by Senator Leblanc. He asked: Will the protection

## [Traduction]

cas de fusion on procède à un transfert automatique de toutes les activités. Néanmoins, nous avons demandé une décision de Revenu Canada, qui nous a autorisé à procéder ainsi.

L'opération que nous envisageons constitue en fait un transfert de deux sociétés dans une nouvelle société régie par une loi provinciale, appelée Groupe Desjardins d'assurances générales. Quatre-vingt-cinq pour cent des membres de notre conseil d'administration se retrouvent dans les deux sociétés. Nous avons tenu une assemblée générale spéciale le 2 décembre à Montréal pour recevoir l'approbation unanime des deux sociétés pour cette opération. Je pense que ces renseignements répondent aux questions dont j'ai eu connaissance.

**Le sénateur McIlraith:** Était-ce une approbation unanime des actionnaires et des membres de la Caisse?

**M. Leblanc:** Oui. Il y a eu deux assemblées.

**Le sénateur Molson:** Quelles sont les conséquences de l'opération sur la situation fiscale de la société intégrée à la Coopérative? Va-t-il y avoir une réduction des impôts payés à Québec ou à Ottawa?

**M. Gaétan Drolet, conseiller juridique de La Sécurité, Compagnie d'Assurances Générales du Canada:** Actuellement, la Sécurité subit des pertes considérables, et la fusion permettra de faire absorber progressivement ces pertes par la nouvelle société.

**Le sénateur Molson:** Est-ce qu'après son intégration à la coopérative, la compagnie cessera de payer des impôts?

**M. Drolet:** Non, elle reste imposable.

**Le sénateur Molson:** De quelle façon? En fonction des primes?

**M. Drolet:** Elle est imposable sur les pertes et profits et sur le revenu.

**Le sénateur Molson:** La société gardera-t-elle son identité propre au sein du Mouvement? Est-ce qu'elle est absorbée dans l'ensemble de la coopérative?

**M. Drolet:** Elle deviendra une société de capital-actions.

**Le sénateur Molson:** N'y a-t-il aucun changement?

**M. Drolet:** Non, la confédération, qui compte 3,500,000 membres, sera propriétaire du capital-actions.

**Le sénateur Molson:** Ses représentants ont comparu devant nous. Nous les connaissons bien.

**Le président suppléant:** Monsieur Hammond, pourriez-vous nous donner des détails sur cette question?

**M. R. M. Hammond, surintendant adjoint du Département des Assurances:** Comme l'a dit M. Drolet, la nouvelle société qui résultera de la fusion sera une société à capital-actions et, à l'exception du fait que cette nouvelle société pourra absorber les pertes accumulées par la Sécurité, il n'y aura aucune modification dans sa situation fiscale.

**Le sénateur Molson:** La transmission des pertes sera identique, que la fusion s'opère avec les Caisses populaires ou avec quelqu'autre créancier susceptible de récupérer ainsi sa créance, et cette situation n'a rien de particulier.

**Le président suppléant:** Le sénateur Leblanc a posé une autre question: il a demandé si la protection accordée aux



[Text]

granted to the policy-holders under the federal charter be also transferred to the provincial charter without any alteration?

**Mr. Hammond:** The policy-holders will certainly retain their rights. As we, at the federal Department of Insurance, understand this proposal, one of the objectives is to create a stronger company. As Mr. Leblanc has said, by putting the two companies together, they are hoping to operate more efficiently, and this should create a stronger company. I also understand that the intention is, at some point in time, to inject some additional capital into the company.

**The Deputy Chairman:** What happens to the minority shareholders of the company that is being absorbed?

**Mr. Leblanc:** Well, the shareholders are the federation of the caisses populaires.

**The Deputy Chairman:** In other words, the company is completely controlled or owned?

**Mr. Leblanc:** There are no outside shareholders except the personal directors who, of course, would have to qualify.

**Senator Molson:** What are the main lines of insurance in the company?

**Mr. Leblanc:** General insurance of all kinds.

**The Deputy Chairman:** Fire, casualty?

**Mr. Leblanc:** Yes.

**The Deputy Chairman:** Do you have life insurance?

**Mr. Leblanc:** Everything except life insurance. The movement has life insurance.

**Senator McIlraith:** The act of incorporation of General Security Insurance Company, together with the provisions of the Canadian and British Insurance Companies Act of 1932, applies to the company. Will this act of incorporation be repealed in due course? Is it just being amended by the bill before us now?

**Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel:** The act of incorporation itself will be repealed the moment that the company is continued as a corporation incorporated under the laws of the Province of Quebec.

**Senator McIlraith:** Will the existing policyholders, who are now protected by the Canadian and British Insurance Companies Act, continue to enjoy that protection when the amalgamation is completed, or will that be eliminated and replaced by the Quebec law?

**Mr. Hammond:** The protection of the Canadian and British Insurance Companies Act will no longer apply once the company has been exported to Quebec, but it will be subject to the provisions of the Quebec Insurance Act, which are not identical to the provisions of the Canadian and British Insurance Companies Act but are designed to achieve the same objective.

**The Deputy Chairman:** Are there any other questions?

[Traduction]

assurés en vertu de la charte fédérale sera également transférée sans aucune modification à la société régie par la charte provinciale.

**M. Hammond:** Les assurés conserveront l'intégralité de leurs droits. Au département des assurances, nous avons vu dans cette opération la volonté de créer une société plus forte. Comme l'a dit M. Leblanc, en réunissant les deux sociétés on espère parvenir à un fonctionnement plus efficace par la création d'une société plus forte. On a également manifesté l'intention de procéder tôt ou tard à une augmentation de capital.

**Le président suppléant:** Qu'advient-il des actionnaires mineurs de la société absorbée?

**M. Leblanc:** Les actionnaires sont la Fédération des Caisses populaires.

**Le président suppléant:** Autrement dit, c'est la Fédération qui possède et contrôle intégralement la société.

**M. Leblanc:** Il n'y a pas d'autres actionnaires, à l'exception éventuelle des directeurs, à titre individuel.

**Le sénateur Molson:** Quelles sont ses activités principales?

**M. Leblanc:** Elle propose des contrats d'assurance générale de toutes sortes.

**Le président suppléant:** Contre l'incendie, les accidents?

**M. Leblanc:** Oui.

**Le président suppléant:** Est-ce qu'elle propose des polices d'assurance-vie?

**M. Leblanc:** Non, mais le Mouvement a une compagnie d'assurance-vie.

**Le sénateur McIlraith:** La société est régie par la Loi constituant en corporation «La Sécurité, Compagnie d'Assurances Générales du Canada» et par la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, de 1932. Est-ce que la première de ces deux lois sera abrogée en temps utile? Ou le bill n'a-t-il pour effet que de la modifier?

**M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire:** La Loi portant création de la compagnie sera abrogée au moment où cette dernière passera sous le régime des lois de la province de Québec.

**Le sénateur McIlraith:** Est-ce que les assurés, qui sont actuellement protégés par la Loi sur les compagnies d'assurance britanniques et canadiennes, continueront à bénéficier de cette protection une fois la fusion réalisée, ou cette protection sera-t-elle remplacée par celle des lois du Québec?

**M. Hammond:** La protection de la Loi sur les compagnies d'assurance britanniques et canadiennes ne s'appliquera plus une fois que la société sera passée sous le régime québécois, mais elle sera alors régie par les dispositions de la Loi québécoise sur les assurances, qui diffèrent des dispositions de la Loi sur les compagnies d'assurance britanniques et canadiennes, mais qui visent les mêmes objectifs.

**Le président suppléant:** Y a-t-il d'autres questions?

*[Text]*

**Senator Molson:** I move that we report the bill.

**The Deputy Chairman:** Without amendment?

**Senator Molson:** Yes, without amendment.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** That concludes our meeting for today. Thank you very much.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

**Le sénateur Molson:** Je propose que nous fassions rapport du bill.

**Le président suppléant:** Sans amendement?

**Le sénateur Molson:** Oui, sans amendement.

**Le président suppléant:** La motion est-elle acceptée, honorables sénateurs?

**Des voix:** Accepté.

**Le président suppléant:** Voilà qui met fin à notre réunion d'aujourd'hui. Merci beaucoup.

Le Comité suspend ses travaux.







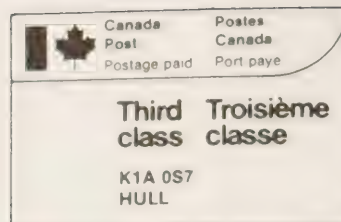












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Department of Insurance:*

Mr. R. M. Hammond, Assistant Superintendent of  
Insurance.

*General Security Insurance Company of Canada and La  
Société d'assurance des Caisses populaires:*

Mr. Conrad Leblanc, President;  
Mr. Gaétan Drolet, Legal Counsel.

### *Département des Assurances:*

M. R. M. Hammond, surintendant adjoint des assurances.

*General Security Insurance Company of Canada et La Société  
d'assurance des Caisses populaires:*

M. Conrad Leblanc, président;  
M. Gaétan Drolet, avocat-conseil.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Acting Chairman:*

The Honourable GEORGE J. McILRAITH

---

*Président suppléant:*

L'honorable GEORGE J. McILRAITH

---

Tuesday, December 16, 1980

Le mardi 16 décembre 1980

Issue No. 31

Fascicule n° 31

### Fifth and Final Proceedings on:

Bill C-44—"An Act to amend the  
Small Loans Act and to provide for  
its repeal and to amend the  
Criminal Code"

---

### Cinquième et dernier fascicule concernant:

Bill C-44—"Loi portant modification  
et abrogation de la Loi sur les  
petits prêts et modifiant le  
Code criminel"

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

### The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

## COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

### Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate  
October 16, 1980.

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Barrow, seconded by the Honourable Senator Riley, for the second reading of the Bill C-44, intituled: "An Act to amend the Small Loans Act and to provide for its repeal and to amend the Criminal Code."

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 octobre 1980.

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Barrow, appuyé par l'honorable sénateur Riley, tendant à la deuxième lecture du Bill C-44, intitulé: «Loi portant modification et abrogation de la Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel».

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

Après débat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 16, 1980  
(45)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

Bill C-44—"An Act to amend the Small Loans Act and to provide for its repeal and to amend the Criminal Code".

In the absence of the Chairman, and upon motion of the Honourable Senator Beaubien, the Honourable Senator McIlraith was elected *Acting Chairman*.

*Present:* The Honourable Senators McIlraith (*Acting Chairman*), Beaubien, Cook, Godfrey, Lafond, Roblin, Smith (*Colchester*), and Walker. (8)

*In attendance:* The following member of the advisory staff:  
Mr. R. J. Kearns, substituting for Mr. Panet.

*Witnesses:*

The Hon. André Ouellet, Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Dept. of Insurance:*

Mr. Richard Humphrys, Superintendent of Insurance.

*Dept. of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. J. Briggs, Consumer Research Branch.

*Dept. of Justice:*

Mr. Don Gibson, Criminal Law Amendments Section.

The Minister made an opening statement which was followed by a period of questioning during which discussion the Minister gave certain undertakings with respect to the *Criminal Code* sections of the Bill.

Upon motion of the Honourable Senator Godfrey it was *Resolved* to report the said bill without amendment.

At 3:20 p.m. the Committee adjourned.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 16 DÉCEMBRE 1980  
(45)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier:

Le bill C-44—«Loi portant modification et abrogation de la Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel».

En l'absence du président et sur la motion de l'honorable sénateur Beaubien, l'honorable sénateur McIlraith est élu *président suppléant*.

*Présents:* Les honorables sénateurs McIlraith (*président suppléant*), Beaubien, Cook, Godfrey, Lafond, Roblin, Smith (*Colchester*) et Walker. (8)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif:  
M. R. J. Kearns, remplaçant M. Panet.

*Témoins:*

L'honorable André Ouellet, ministre de la Consommation et des Corporations.

*Département des assurances:*

M. Richard Humphrys, surintendant des assurances.

*Ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. J. Briggs, Direction de la recherche en consommation.

*Ministère de la Justice:*

M. Don Gibson, Section des modifications au droit pénal.

Le ministre fait une déclaration préliminaire, suivie d'une période de questions au cours de laquelle le ministre donne certaines explications concernant des articles du bill ayant trait au *Code criminel*.

Sur la motion de l'honorable sénateur Godfrey, il est *décidé* de faire rapport du bill sans amendement.

A 15 h 20, le Comité suspend ses travaux.

ATTESTÉ:

## REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, December 16, 1980

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill C-44, intituled: "An Act to amend the Small Loans Act and to provide for its repeal and to amend the Criminal Code" has, in obedience to the order of reference of Thursday, October 16, 1980, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Président suppléant*

George J. McIlraith

*Acting Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 16 décembre 1980

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel on a renvoyé le bill C-44, intitulé: «Loi portant modification et abrogation de la Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel» a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 16 octobre 1980, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 16, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-44, to amend the Small Loans Act and to provide for its repeal and to amend the Criminal Code, met this day at 2.30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator George J. McIlraith** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, I come to the job of Acting Chairman of the Banking, Trade and Commerce Committee quite without any previous experience in this particular capacity and quite uncontaminated by any knowledge of exactly how to handle it. As a result, I am in your hands.

We have before us today for further consideration Bill C-44, and our witnesses include the Honourable André Ouellet, Minister of Consumer and Corporate Affairs. Mr. Ouellet has to attend a meeting of the Special Joint Committee on the Constitution at 3.30 p.m., and it is my hope that we can oblige him in that regard.

Mr. Ouellet is accompanied by his deputy minister, Mr. Post. As well we have before us Mr. Richard Humphrys, Superintendent of Insurance; Mr. Don Gibson of the Criminal Law Amendments Section, Department of Justice; Mr. Panet, Legal Adviser to the committee, together with his assistant, Mr. Kearns. In addition, we have a number of officials from the department, including Mr. Briggs.

I have not been following the progress of Bill C-44 particularly, and in fact only got into it in some detail this morning. As I understand it, there is no particular concern with respect to the small loans provisions of the bill, but concern has been expressed on the Criminal Code provisions, specifically clause 9 of the bill, with that concern taking two particular forms. Senator Flynn had certain objections on one point, and he will be speaking to that on third reading. Then there was another objection on some other aspects of that subject as well. There had apparently been a good deal of discussion between the committee counsel and the Department of Justice—that is Mr. Gibson's department—and the Department of Consumer Affairs on this subject, and there was also apparently discussion as to whether they should look at the rather technical aspects of the definition of "interest", as used in the proposed new section of the Criminal Code, so that it would be better clarified. They would look at the provisions in that proposed section dealing with the right of an actuary to give a certificate, and exactly what that certificate would include and its effect on proving the offence.

The suggestion in looking at that was that it was going to take considerable time, and that they might wish to deal with it, or make any changes in it, when the Criminal Code amendments come before us in what now has come to be known as the Criminal Code omnibus bill which is reasonably expected within a year. It was suggested that we could approach it that way rather than seek to make the amendments now on such short notice. I should also mention that there is great concern on the part of several rather varied

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 16 décembre 1980

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier la teneur du bill C-44, Loi portant modification de la Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel.

**Le sénateur George J. McIlraith** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, je suis devenu président suppléant du Comité des banques et du commerce sans aucune expérience précédente de cette fonction et nullement au courant de la façon exacte de m'en acquitter. Je m'en remets donc à vous.

Nous examinons donc aujourd'hui encore le bill C-44, et notre témoin est l'honorable André Ouellet, ministre de la Consommation et des Corporations. Il doit assister à 15 h 30 à une réunion du Comité mixte spécial sur la Constitution et j'espère que nous pourrons le libérer assez vite.

Monsieur Ouellet est accompagné de son sous-ministre monsieur Post. Nous avons aussi parmi nous monsieur Richard Humphrys, surintendant des assurances; monsieur Don Gibson de la section des modifications au droit pénal du ministère de la Justice; monsieur Panet, conseiller juridique du Comité, ainsi que son assistant, monsieur Kearns. En outre, nous avons parmi nous un certain nombre de fonctionnaires du Ministère, dont monsieur Briggs.

Je n'ai pas suivi l'évolution du bill C-44 et en fait, je ne l'ai approfondi que ce matin. Je crois savoir qu'il n'y a pas de problème quant aux dispositions concernant les petits prêts mais qu'il s'en pose pour ce qui touche le Code criminel et notamment pour l'article 9, et que cette préoccupation présente deux aspects. Le sénateur Flynn avait eu certaines objections sur un point et il prendra la parole à ce sujet en troisième lecture. Il y avait aussi une autre objection sur certains autres aspects de cette question. Il y a eu, semble-t-il, à ce sujet de nombreuses discussions entre le conseiller du comité et le ministère de la Justice—le service de monsieur Gibson—et le ministère de la Consommation et il y a aussi été question de savoir s'il fallait examiner les aspects plutôt techniques de la définition «d'intérêt» utilisée dans le projet du nouvel article du Code criminel, afin de la préciser davantage. Ils ont examiné les dispositions de l'article proposé, traitant du droit d'un actuaire à donner un certificat, pour déterminer aussi la teneur exacte de ce document et dans quelle mesure il établit le délit.

A propos de l'examen de ces aspects on a dit qu'il exigerait un temps considérable et qu'il serait souhaitable de s'en occuper, ou d'apporter des changements lorsque nous serons saisis des modifications au Code criminel dans ce qui est connu comme étant la loi d'ensemble relative au Code criminel, que l'on peut raisonnablement espérer d'ici un an. On nous a fait savoir qu'il serait possible de procéder ainsi plutôt que d'essayer d'apporter des modifications maintenant, dans des délais aussi brefs. De plus, plusieurs différents groupes souhaitent



[Text]

interests that want the small loans part of the bill to go through preferably before the Christmas recess, the reason being that the companies who ordinarily engage in these small loans transactions cannot lend money now under \$1,500, because the cost of money is higher than the lending rate they can charge under the act, so that they have to lend amounts higher than \$1,500. They are caught that way.

The Superintendent of Insurance is also caught with the proposition that many companies would seek to register under his jurisdiction, if the bill were not proceeded with. He could be deluged with something that is not strictly his concern. We can have him speak for himself on that, since he is here.

I hope, gentlemen, that in those remarks I have laid before you the matter to be dealt with this afternoon. I am in your hands for guidance. We can call on the minister, if he wishes to add anything to what I have said, or we can call on the Superintendent of Insurance, if he wishes to add anything by way of clarification of what I have said. It is up to you gentlemen to decide how you wish to proceed.

**Senator Beaubien:** Let us have the minister.

**The Honourable André Ouellet, Minister of Consumer and Corporate Affairs and Postmaster General:** Honourable senators, thank you very much for inviting me to participate in your deliberations. I think your chairman has summarized the situation very well. It is quite clear that a number of credit unions and caisses populaires are very much afraid that this legislation will not be dealt with before the end of the year. The reason for this fear is that the legislation requires lenders who charge 12 per cent or more per annum to satisfy that registration requirement. In fact, under section 7 of the current Small Loans Act licensed vendors must file documentation of their lending activities up to \$1,500 with the Department of Insurance. That would mean that when this is filed—and it has to be filed before the end of this month—the Department of Insurance would have to inspect all of the licensed institutions across the country. There are over 3,000 credit unions and caisses populaires in Canada and close to 1,000 are licensed under the Small Loans Act. That means that there are over 2,600 caisses populaires and credit unions that would have to rush to file, and then have the Department of Insurance put through this red tape exercise of reviewing this, plus the fact that it is a duplication in that many of the reporting requirements are already imposed by the provinces.

We appreciate that the concern expressed by some senators is basically on the Criminal Code provisions, and I have discussed this with the Minister of Justice, to seek his concurrence in the alternative that we would like honourable senators to study; that is, that those potential amendments that they have in mind should be dealt with at the time we are dealing with the Criminal Code omnibus bill, therefore allowing the bill now before you to be passed. This will mean the abolition of the Small Loans Act, which will alleviate the legitimate difficulties and fears of credit unions and caisses populaires, and will allow your committee to retain the possibility of

[Traduction]

que la partie du projet de loi concernant les petits prêts soit adoptée de préférence avant l'ajournement de Noël, parce que les sociétés qui d'ordinaire accordent des petits prêts ne peuvent pas actuellement faire des transactions de moins de \$1,500, car le coût de l'argent est supérieur au taux d'intérêt qu'ils peuvent demander en vertu de la loi, de sorte qu'ils doivent prêter des sommes supérieures à ce montant, ce qui les place dans une situation délicate.

Par ailleurs beaucoup de sociétés chercheront à se faire enregistrer sous la juridiction du Surintendant des assurances au cas où le projet de loi n'était pas adopté. Il serait donc submergé de demandes pour une question qui ne le regarde pas directement. Il pourra nous dire lui-même ce qu'il pense de cette question puisqu'il est parmi nous.

Messieurs, dans ces remarques, j'espère vous avoir présenté les points dont nous allons traiter cet après-midi. J'accueillerai vos conseils avec gratitude. Nous pouvons donner la parole au Ministre, s'il souhaite ajouter quelque chose à mes remarques ou au Surintendant des assurances s'il estime nécessaire d'apporter quelques précisions à ce que je viens de dire. C'est à vous messieurs, de décider de la façon dont vous voulez que nous procédions.

**Le sénateur Beaubien:** Passons la parole au Ministre.

**L'honorable André Ouellet, ministre de la Consommation et des Corporations et ministre des Postes:** Honorables sénateurs, je vous remercie beaucoup de m'avoir invité à participer à vos délibérations. Votre président a très bien résumé la situation. Il est très clair qu'un certain nombre de caisses de crédit et de caisses populaires craignent beaucoup que cette loi ne soit pas adoptée avant la fin de l'année. En effet, leur crainte vient de ce que les prêteurs qui exigent 12 p. 100 ou plus par an doivent, comme la loi le prévoit, se faire enregistrer. En fait, en vertu de l'article 7 de la loi actuelle sur les petits prêts, les prêteurs licenciés doivent envoyer au département des assurances des documents relatifs à leurs activités de prêts jusqu'à un maximum de \$1,500. Cela signifie que lorsque ces documents sont envoyés, et ils doivent l'être avant la fin de ce mois, le département des assurances devra vérifier la situation de tous les établissements ayant un permis, et ce dans tout le Canada. Il existe au pays plus de 3000 caisses de crédit et de caisses populaires, et presque 1,000 d'entre elles ont un permis d'exploitation en vertu de la Loi sur les petits prêts. Cela signifie que plus de 2,600 caisses populaires et caisses de crédit devront se hâter d'envoyer leur document, et le département des assurances devra les examiner; de plus il ne faut pas oublier tous les chevauchements possibles puisque les provinces imposent déjà une grande partie de ces mêmes exigences quant aux documents à produire.

Nous savons bien que les préoccupations de certains sénateurs portent fondamentalement sur les dispositions du Code criminel, et j'en ai discuté avec le ministre de la Justice pour lui demander s'il est d'accord avec la méthode que nous aimerions que les honorables sénateurs étudient; que les modifications qu'ils voudraient éventuellement proposer soient traitées lorsque nous étudierons le bill omnibus du Code criminel, et ce afin que le projet de loi dont vous êtes actuellement saisi soit adopté. Cela signifie que la Loi sur les petits prêts sera abolie, ce qui atténuerait les préoccupations et les craintes légitimes des caisses de crédit et des caisses populaires, tout en permet-

[Text]

looking at the Criminal Code amendments sometime next year, and deal appropriately with any amendment that might be contemplated in the Criminal Code.

I want to say that while Mr. Gibson has already discussed this with your legal adviser and he concurs in this possibility, I want to assure honourable senators that the Minister of Justice is indeed ready to entertain this alternative if it is the wish of the committee.

**The Acting Chairman:** Are there any questions? Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** We have had objections to the Criminal Code part, and we have had some suggested amendments, but I am not satisfied with those from a technical point of view. It is not clear to me whether the Minister of Justice conceded that they should be amended and improved, and that he will bring in such amendments and improvements which we can consider a year from now, or is he simply saying, "If I do, you will have a chance to consider them"?

**Hon. Mr. Ouellet:** No. What will happen is this, the current bill will be passed and will be tested for the next few months, because the amendment would be passed and would run the test of existence. In the meantime your committee would have the opportunity to firm up its own recommendations, because I understand your committee has not yet finalized exactly what amendment you would like to see included. Therefore, you will have the time, over the next few months or the early months of next year, to firm up your own opinion and to discuss this with the Department of Justice; and then these amendments that you would want to have included could be presented and entertained at the time of the consideration of the Criminal Code omnibus bill.

**Senator Godfrey:** That does not quite answer my question whether or not the Department of Justice already concedes that there should be some amendments that can be approved. That is all.

**Hon. Mr. Ouellet:** The answer is yes, but it cannot be carte blanche, because we do not yet know what final wording the Senate will recommend. The Minister of Justice told me, however, that I could tell you that, indeed, there is room for improvement, and along that line he is ready to accept or to entertain, at the appropriate time, any amendments your committee will want to make.

**The Acting Chairman:** There are two questions I should like to ask you. I notice that clause 8 of the bill, which is the final clause in the part dealing with the Small Loans Act, provides for that part coming into force on a date to be fixed by proclamation. Clause 9 of Bill C-44 contains the proposed Criminal Code Section 305.1. Clause 10 is a clause providing for the coming into force of clause 9 on a date to be fixed by proclamation. In other words, it is possible to proclaim the part of the bill concerning the repeal of the small loans legislation at a different time from the time of the proclaiming of the Criminal Code provisions in the bill.

[Traduction]

tant à votre Comité d'avoir encore la possibilité d'examiner les modifications au Code criminel, plus tard l'an prochain, et de traiter de façon opportune de toute modification qui pourrait y être apportée.

Je voudrais dire que même si monsieur Gibson a déjà discuté de cela avec votre conseiller juridique, qui est d'accord avec cette possibilité, les honorables sénateurs peuvent être assurés que si tel est le souhait du Comité le ministre de la Justice est disposé à envisager cette possibilité.

**Le président suppléant:** Y a-t-il des questions? Sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Nous avons eu des objections à la partie concernant le Code criminel, et certains amendements ont été proposés, mais je n'en suis pas satisfait pour des détails techniques. Je n'ai pas très bien compris si le ministre de la Justice est d'accord pour présenter des modifications et des améliorations que nous pourrions examiner dans un an, ou s'il veut simplement dire que s'il apporte ces modifications, nous aurons la possibilité de les étudier.

**L'honorable M. Ouellet:** Ce n'est pas cela; ce projet de loi sera adopté et évolué au cours des prochains mois, où on verra si les modifications apportées sont valables sur le plan pratique. Entre temps, votre Comité aura la possibilité de préciser ses propres recommandations, parce que je crois savoir qu'il n'a pas déterminé de façon définitive les modifications qu'il voudrait inclure. Par conséquent, dans les prochains mois ou au début de l'année prochaine, vous aurez le temps de renforcer votre opinion et de discuter de la question avec le ministère de la Justice; ensuite, les modifications que vous voudrez inclure seront présentées et étudiées lors de l'examen du bill omnibus du Code criminel.

**Le sénateur Godfrey:** Cela ne répond pas tout à fait à ma question; je voulais savoir si le ministère de la Justice convient déjà qu'il faudrait approuver certaines modifications. C'est tout.

**L'honorable M. Ouellet:** La réponse est oui, mais je ne peux vous donner carte blanche parce que nous ne savons pas encore ce que seront les termes définitifs de la recommandation du Sénat. Cependant, le ministre de la Justice m'a dit et m'a chargé de vous faire servir qu'il est possible de procéder à des améliorations, et dans cette perspective, il est disposé à accepter ou à examiner en temps opportun toutes les modifications que votre Comité voudrait apporter.

**Le président suppléant:** Je voudrais vous poser deux questions. Je constate qu'à l'article 8 du bill, qui est la dernière disposition de la partie traitant de la Loi sur les petits prêts, il est stipulé que ces dispositions entrent en vigueur à une date devant être fixée par proclamation. L'article 9 du bill C-44 contient le projet d'article 305.1 du Code criminel. L'article 10 stipule que l'entrée en vigueur de l'article 9 se fera à une date fixée par proclamation. En d'autres termes, il est possible que la proclamation relative à la partie du projet de loi concernant l'abrogation de la Loi sur les petits prêts soit à une date différente de celle qui concerne les dispositions relatives au Code criminel.



[Text]

Are you prepared to look at the possibility of delaying the proclamation of the Criminal Code provisions until you have had a better opportunity to look at the clause?

**Hon. Mr. Ouellet:** Mr. Chairman, the reason for these two proclamation dates is that one terminates all activities from now on, while the other is such a termination that it allows loans that are already in existence to come to fruition. In other words, although there are two delays, one is to make sure no new loans are entered into and the other is to give time to those loans that are already in being to go to expiration.

**The Acting Chairman:** But the Criminal Code provisions could well be delayed until you saw that there was a need for their use, or at least until you had had a look at them. Have you considered that?

**Hon. Mr. Ouellet:** Yes, but the reason it was felt important that they be done at the same time was that the police forces of Canada indicated to us that, although it is not, I admit, used frequently, the Small Loans Act is one under which they can lay charges, and, when that act ceases to exist, that avenue will be gone and it will be necessary to replace it. The way to replace it is this: while you abolish the Small Loans Act, at the same time you create this criminal rate in order to allow them to have another means of getting at the criminal. We have made it clear that we would like the two things to take place at the same time.

**The Acting Chairman:** I understand. Then we come to the second question: Are you prepared to give an undertaking along the lines indicated in your remarks a few moments ago?

**Hon. Mr. Ouellet:** Yes, I am.

**The Acting Chairman:** What does the committee think of that? It would be a matter of putting it into the record in a form that is specific and relatively firm.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, it seems to me that you have clearly outlined the situation in your opening remarks. To me, the points that we have been sort of debating do not really go to the principle of the bill. In my mind they are rather fine and narrow points. When I heard our counsel outline them, I found him quite persuasive. When I heard the representative of the Department of Justice outline his views, I found them persuasive also. It seems to me that they do not really touch the principle of the bill, and I, for one, would be quite satisfied to allow the bill to go as it is now, and then, in due course, with the experience they might have by that time, when the whole amendment to the Criminal Code comes up, we can debate it further.

**Senator Beaubien:** I go along with that.

**Senator Walker:** Yes, subject to the minister's undertaking which he has just given.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I apologize to the other members of the committee for intervening, because I have not been here during most of the discussion. I came to committee on the introduction of this bill a few months ago, and I am here again today. My excuse is that the Constitution has been

[Traduction]

Etes-vous disposé à envisager la possibilité de retarder la proclamation des dispositions du Code criminel jusqu'à ce que vous soyez davantage en mesure d'examiner l'article en question?

**L'honorable M. Ouellet:** Monsieur le président, ces deux dates de proclamation s'expliquent car l'une met fin à toutes les activités à partir de maintenant, tandis que l'autre permet aux prêts déjà accordés d'arriver à échéance. En d'autres termes, bien qu'il y ait deux délais, l'un est pour assurer que de nouveaux prêts soient consentis et l'autre est prévu pour que les prêts déjà consentis aillent à expiration.

**Le président suppléant:** Mais les dispositions du Code criminel pourraient être retardées jusqu'à ce que vous voyiez qu'elles sont nécessaires, ou du moins jusqu'à ce que vous les examiniez. Y avez-vous pensé?

**L'honorable M. Ouellet:** Oui, mais il nous a semblé important de les présenter en même temps car les forces de police du Canada nous ont fait savoir que bien que cela n'arrive pas souvent, elles peuvent porter des accusations en vertu de la Loi sur les petits prêts, et une fois que celle-ci cessera d'exister, il faudra la remplacer. Pour ce faire, en même temps que l'abolition de la Loi sur les petits prêts il faut prévoir ce taux criminel, afin que la police ait un autre moyen de s'en prendre aux criminels. Nous avons bien précisé que nous voudrions que les deux choses se passent en même temps.

**Le président suppléant:** Je comprends. Nous en arrivons à la deuxième question: êtes-vous disposé à vous engager selon la perspective que vous avez présentée dans vos remarques d'il y a quelques moments?

**L'honorable M. Ouellet:** Oui.

**Le président suppléant:** Qu'en pense le Comité? Il s'agit de faire consigner cela au compte rendu sous une forme précise et relativement définitive.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, il me semble que vous avez bien défini la situation dans vos remarques préliminaires. Pour ma part j'estime que les questions dont nous avons débattu ne s'attaquent pas vraiment au principe même du bill. Ce sont plutôt des points de détail limités. Lorsque notre conseiller en a parlé, je l'ai trouvé très convaincant, tout comme le représentant du ministère de la Justice qui m'a présenté son point de vue. Il me semble que cela touche pas réellement le principe même du bill et pour ma part, je serais tout à fait d'accord que cette mesure législative soit adoptée sous sa forme actuelle pour qu'ensuite, en temps opportun, avec l'expérience acquise et lorsque l'ensemble de la modification du Code criminel sera présentée, nous puissions en débattre davantage.

**Le sénateur Beaubien:** Je suis d'accord avec cela.

**Le sénateur Walker:** Oui, à condition que le Ministre s'engage comme il vient de le dire.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, je demande aux autres membres du Comité de bien vouloir m'excuser d'intervenir, parce que je n'étais pas là pendant la plus grande partie de la discussion. J'ai fait partie du Comité lors de la présentation de ce projet de loi, il y a quelques mois, et je suis à



## [Text]

absorbing a good deal of my time. I apologize if I say something that is redundant, therefore.

What bothers me about this bill is the simple rate of interest that is being looked at—the 60 per cent rate. It is still in the bill at that percentage rate, I take it, as being a criminal rate of interest.

No matter how you analyze the technicalities of the matter, I find that a dubious principle to accept. I do not think the public will understand it. There were three reasons advanced in support of it, when I was here last time. They did not convince me that it was a good idea. We were told that it was necessary in order to accommodate all the service charges that might attach to a small loan; we were told that it was necessary to accommodate venture capital propositions that might involve a high rate of return—which has nothing to do with lending money in this context; we were also told that it was a higher-than-the-street level, which was thought to be 70 or 75 per cent, and that for all those reasons the 60 per cent rate had been selected.

There may be merit in those arguments. I must say they fail to appeal to me on first hearing. The concept of going to press, so to speak, with a 60 per cent interest rate as being the criminal rate seems to me to be highly questionable. I certainly would be much happier if we had a more considered approach to this matter. I would be happier if the minister said he would agree to eliminate clause 9 of the bill so that, if this particular criminal interest rate had to be studied in the future, we would have an opportunity to do so. I am really not much satisfied with the minister's proposition to have the matter reconsidered, because that leaves us really up in the air. We do not know or have any firm idea of what the attitude towards the 60 per cent is.

I am also aware that this bill passed the House of Commons some time ago—on July 22, to be precise. There has been much concern about delay. I suppose that, things being what they are, this bill will proceed. I just want to say, speaking for myself and probably for Senator Flynn, if I understand his view correctly, that we would reserve the obvious opportunity we have to oppose this bill on third reading on the ground that the 60 per cent criminal rate is not well advised, all things considered.

I wanted to put that on the record because I would not want you to think that because I did not propose any changes at this stage I was not interested in the bill. I am. I would like to see that clause 9 out of there. I would like to see a more thorough consideration of the matter. We have consumer protection bills in every province. There are many other bills that bear on the rate of interest and on the conduct of lenders. This criminal rate is perhaps thought to refer only to a very small minority of people in the country, but I do not see why we do not do the job properly the first time.

I just wanted to place those considerations on the record so that, if I opposed it in the house, you would not be surprised.

**The Acting Chairman:** The use of the word "interest", as defined in the clause, is a little different from common usage. There could be argument—indeed, there has been discussion—on what items should be considered in arriving at what is

## [Traduction]

nouveau ici aujourd'hui, car la Constitution accapare une grande partie de mon temps. Je vous demanderais donc de bien vouloir m'excuser de dire des choses peut-être redondantes.

Ce qui me préoccupe au sujet de ce projet de loi est le simple taux d'intérêt envisagé, de 60 p. 100. Il figure encore dans ce projet de loi me semble-t-il comme étant un taux d'intérêt criminel.

Quelle que soit la façon d'analyser les aspects techniques de la question, ce principe me paraît difficile à admettre. Je ne crois pas que le public comprendra. On a invoqué trois raisons en faveur de ce principe la dernière fois que je vous ai rencontrés. Elles ne m'ont pas convaincu que c'était une bonne idée. On nous a dit que c'était nécessaire à l'égard des frais d'administration afférents à un petit prêt et des projets d'investissement de capitaux spéculatifs qui pourraient comporter un taux élevé de rendement—ce qui n'a rien à voir avec les prêts dans ce contexte. On nous a dit également que ce taux était plus élevé que le taux usuraire qui est environ de 70 à 75 p. 100 et que c'est pour toutes ces raisons que le taux a été fixé à 60 p. 100.

Ces arguments ont peut-être du bon, mais je dois dire qu'ils ne m'ont pas convaincu. Je nous vois mal disant à la presse qu'un taux d'intérêt de 60 p. 100 est un taux criminel. J'aurais certes mieux aimé une approche plus réfléchie de la question. Je serais davantage satisfait si le ministre acceptait de supprimer l'article 9 du projet de loi pour qu'il nous serait possible, s'il le fallait, de revoir ce taux particulier d'intérêt criminel. Je ne suis pas très satisfait de la proposition du ministre voulant que la question soit remise à l'étude, car nous ne savons trop à quoi nous en tenir. Nous n'avons pas une idée claire de ce qu'on pense en général de ce taux de 60 p. 100.

Je sais aussi que ce projet de loi a été déposé à la Chambre des communes il y a quelque temps, le 22 juillet plus précisément. On s'est beaucoup inquiété des délais. Je suppose que la situation étant ce qu'elle est, le projet de loi sera adopté. Je tiens tout simplement à dire, en mon nom personnel et en celui probablement du sénateur Flynn, si je comprends bien son point de vue, que nous nous réservons la possibilité de nous opposer à ce projet de loi en troisième lecture parce qu'un taux criminel de 60 p. 100 n'est après tout pas très acceptable.

Je tenais à exprimer mon point de vue pour que vous ne pensiez que parce que je n'avais encore proposé aucune modification, je ne m'intéressais pas au projet de loi. Je m'y intéresse. J'aimerais tout simplement que l'article 9 soit supprimé. Je voudrais que la question soit étudiée plus à fond. Il existe dans chacune des provinces des lois sur la protection des consommateurs. Il existe nombre de lois qui influent sur le taux d'intérêt et sur la conduite des prêteurs. Peut-être ce taux criminel ne s'applique-t-il qu'à une petite minorité, mais je ne vois pas pourquoi nous n'irions pas jusqu'au bout dès maintenant.

Je voulais tout simplement que mon point de vue soit consigné de façon à ce que vous ne soyez pas surpris si je m'opposais au projet de loi en Chambre.

**Le président suppléant:** Le terme «intérêt», tel qu'il est défini dans l'article, n'a pas le sens qu'on lui prête habituellement. Certains arguments pourraient être soulevés—il y a eu en fait discussion—quant aux éléments dont il faudrait tenir compte

[Text]

interest, for the purpose of arriving at the 60 per cent. Our undertaking should be clear, that all aspects relating to that proposed criminal provision in the bill are to be covered in the widest way and in the light of the experience we have gained, having had an opportunity for some time to examine the complexities of it thoroughly and properly.

So I take it, Senator Roblin, that your position is that you want to make it clear that, in not proposing an amendment now, you are, however, not satisfied with the clause and you want to make it clear that you reserve the right to raise the matter fully at the third reading stage?

**Senator Roblin:** Yes, Mr. Chairman. The point you make about the meaning of the word "interest" is very well taken. I had the opportunity to observe the passage of an unconscionable transactions act through another legislature, where I had some responsibility for it, and I know the problems we had in defining the term "interest"; but we thought it proper to define it in the act, so that everyone knew what the legislators intended. I suppose that is not the case in this bill.

**Hon. Mr. Ouellet:** If you will allow me, Mr. Chairman, I very much appreciate Senator Roblin's remark because I believe there is a fundamental distinction between civil law and criminal law, and indeed the provinces have dealt with what the senator called "an unconscionable transaction".

**Senator Roblin:** We had to walk the narrow line between criminal law and civil law.

**Hon. Mr. Ouellet:** The courts, over a number of years, have dealt with this type of transaction and with the civil remedy that exists. What we are dealing with is a criminal rate, and obviously, in order to facilitate the prosecution of some criminal loan sharking operators, we had to define something that was as simple and as clear as possible for the courts, because in a criminal case one has to prove beyond any doubt that an offence has been committed. The suggestions indicated that we had to specify an amount, and the 60 per cent rate was decided upon.

The route that will be followed on that rate of 60 per cent is pretty clear. It will be up to the police to go to court to establish that someone has committed a criminal offense. That would not prevent someone from seeking a civil remedy using the legislation that exists at the provincial level throughout Canada with respect to unconscionable transactions. That will stay. What we are establishing is another alternative for specific and limited purposes.

**Senator Roblin:** I appreciate the minister's definition. I do not want to drag out my contribution to this I do not want to drag out my contribution to this discussion, but I have great difficulty in discerning any moral difference between an unconscionable transaction and a criminal transaction. I have always wondered why this bill was not more closely related to the levels of interest which were referred to in unconscionable transactions. However, I think I have made my point. I do not wish to detain the committee. You have my position, Mr. Chairman.

**The Acting Chairman:** Yes, thank you.

[Traduction]

pour en arriver à une définition du taux d'intérêt, pour en arriver à 60 p. 100. Nous devrions clairement nous engager à traiter tous les aspects touchant les dispositions criminelles du projet de loi de la façon la plus complète possible en nous fondant sur l'expérience que nous avons acquise étant donné que nous avons eu la possibilité pendant un certain temps d'en examiner les complexités minutieusement.

Je dois donc comprendre, sénateur Roblin, que vous désirez souligner que, bien que vous ne proposiez à l'heure actuelle aucune modification, vous n'en êtes pas moins insatisfait du libellé de l'article et voulez vous réserver le droit de soulever la question en troisième lecture?

**Le sénateur Roblin:** Oui, monsieur le président. Je comprends très bien ce que vous voulez dire au sujet du sens du terme «intérêt». J'ai eu la possibilité, au cours d'une autre législature, d'étudier un projet de loi sur les transactions déraisonnables et je me souviens des problèmes que nous a posés la définition du terme «intérêt», mais nous avons cru bon de le définir dans la loi de façon à ce que tous comprennent l'intention des législateurs. Je ne crois pas que ce soit le cas actuellement.

**L'honorable M. Ouellet:** Si vous me permettez, monsieur le président, j'aimerais relever l'observation du sénateur Roblin parce que je crois qu'il y a une distinction fondamentale entre le droit civil et le droit criminel et, en fait, les provinces ont dû s'occuper de ce que le sénateur appelle une «transaction déraisonnable».

**Le sénateur Roblin:** La marge entre le droit civil et le droit criminel est mince.

**L'honorable M. Ouellet:** Les cours se sont penchées, pendant un certain nombre d'années, sur ce genre de transactions et sur le recours en civil possible. Ce qui nous occupe, c'est le taux criminel et, afin de faciliter la poursuite de certains usuriers, il nous a fallu donner à l'intention des tribunaux la définition la plus simple et la plus claire possible, car en droit criminel il faut arriver à prouver qu'une infraction a bel et bien été commise. Nous en sommes venus à la conclusion qu'il fallait préciser un chiffre et nous nous sommes entendus sur un taux de 60 p. 100.

La procédure qui sera suivie relativement à ce taux de 60% est bien claire. C'est à la police qu'il reviendra de recourir aux tribunaux pour établir que quelqu'un a commis une infraction. Cela n'empêchera personne de recourir aux tribunaux civils en invoquant la législation adoptée dans toutes les provinces du Canada relativement aux transactions déraisonnables. Cette législation demeure. Ce que nous tentons de faire, c'est d'offrir une autre solution à des fins précises et limitées.

**Le sénateur Roblin:** Je remercie le ministre de m'avoir précisé sa définition. Je ne tiens pas à prolonger indûment la discussion, mais je peux difficilement voir la différence morale qui existe entre une transaction déraisonnable et une transaction criminelle. Je me suis toujours demandé pourquoi le projet de loi n'était pas plus étroitement relié aux taux d'intérêt dont il est question dans le cas des transactions déraisonnables. Toutefois, j'ai fait valoir mon point. Je ne tiens pas à retarder le comité. Vous savez maintenant ce que j'en pense, monsieur le président.

**Le président suppléant:** Oui, merci.



[Text]

**Senator Godfrey:** I must say that I have no difficulty in distinguishing between a criminal rate and an unconscionable rate. My concern was the psychological effect it might have in a civil case. If they can point to a criminal rate of 60 per cent, even though it may not be relevant, it will still have an effect on the defence lawyer.

**Senator Smith:** I just want to say, Mr. Chairman, that I would like to make it clear that by being silent and not pressing an argument now, I do not necessarily give up any right to take whatever view may seem appropriate to me on third reading.

**The Acting Chairman:** I understand that. I should add that I talked with Senator Flynn this morning, and he may also wish to make some remarks on third reading, setting out and clarifying his position on the clause and arguing the merits of the case.

Are there any further comments? If not, I take it to be an indication that we should clarify the undertaking. Mr. Ouellet, the Minister of Consumer and Corporate Affairs, having talked with Mr. Chrétien, the Minister of Justice, has given us an undertaking to continue to have this clause examined by the appropriate officers of the government, in conjunction with our counsel, with a view to improving the section under discussion—contained in clause 9 of the bill—to meet the arguments raised in the evidence before this committee, and to bring forward proposed amendment, if the facts seem to indicate that that is desirable, or to bring the clause before us when the omnibus Criminal Code amendments come before us. I expect that will be within the year. Is that a reasonable assumption?

**Hon. Mr. Ouellet:** Yes, I think so.

**The Acting Chairman:** Is that a fair summary of the undertaking you have sought to express in your remarks? Is there anything that you wish to add?

**Hon. Mr. Ouellet:** I could not have put it in better words.

**The Acting Chairman:** Thank you, Mr. Minister. May we have a formal motion that we report the bill?

**Senator Godfrey:** I so move.

**The Acting Chairman:** Senator Godfrey, seconded by Senator Cook, moves that the bill be reported without amendment.

Some hon. Senators: Agreed.

**The Acting Chairman:** I take it, honourable senators, that it would be appropriate for me to make a few remarks when the report is presented, so that they will be on the record for the third reading discussion. I assure the committee that they will be brief.

Hon. Senators: Agreed.

**Senator Smith:** Mr. Chairman, I am not sure what the record will show about the motion, but I trust it will not show that it was unanimous.

**The Acting Chairman:** Thank you. The committee is adjourned.

The committee adjourned

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Je dois dire que je n'ai aucune difficulté à établir la distinction entre un taux criminel et un taux déraisonnable. Je me préoccupe toutefois des effets psychologiques advenant qu'une cause soit traînée devant les tribunaux civils. Si on arrive à prouver qu'un taux criminel de 60% a effectivement été appliqué, l'avocat de la défense subira une influence.

**Le sénateur Smith:** Je tiens tout simplement à préciser, monsieur le président que, bien que je n'ai rien dit, je me réserve quand même le droit de formuler tout commentaire qui me semblera approprié en troisième lecture.

**Le président suppléant:** Je comprends. J'ajouterai que j'ai parlé avec le sénateur Flynn ce matin qui formulera peut-être quelques observations lors de la troisième lecture afin de préciser son point de vue sur l'article et de discuter de ses avantages.

Y a-t-il d'autres questions? Sinon, je crois qu'il faudrait alors expliquer l'engagement qui a été pris. M. Ouellet, ministre de la Consommation et des Corporations, qui s'est entretenu avec M. Chrétien, ministre de la Justice, nous a promis de confier l'examen de l'article aux fonctionnaires compétents du gouvernement qui tenteront, en collaboration avec notre conseil, d'améliorer le paragraphe en cause, d'étudier les arguments soulevés par les témoins que nous avons rencontrés, d'apporter le cas échéant les modifications qui s'imposent ou de nous référer ce paragraphe lorsque nous étudierons les modifications au Code criminel. Je crois que ce sera au cours de l'année. Est-ce une hypothèse raisonnable?

**L'honorable M. Ouellet:** Je crois que oui.

**Le président suppléant:** Est-ce là un résumé exact de la promesse que vous avez tenté de nous livrer dans le cadre de vos observations? Aimerez-vous ajouter autre chose?

**L'honorable M. Ouellet:** Je n'aurais pu mieux m'exprimer.

**Le président suppléant:** Merci, monsieur le ministre. Pouvons-nous avoir une motion officielle concernant le report du bill?

**Le sénateur Godfrey:** J'en fais la proposition.

**Le président suppléant:** Le sénateur Godfrey, secondé par le sénateur Cook, propose que le projet de loi soit reporté sans modification.

Des voix: Adopté.

**Le président:** Donc, honorables sénateurs, il serait de rigueur que je formule certaines observations lorsque le rapport sera présenté afin qu'elles soient consignées aux dossiers aux fins de la discussion qui suivra la troisième lecture. Je promets au comité d'être bref.

Des voix: D'accord.

**Le sénateur Smith:** Monsieur le président, je ne sais pas au juste ce qui sera consigné dans les dossiers au sujet de la motion, mais je suis confiant qu'on y mentionnera que la décision n'était pas unanime.

**Le président suppléant:** Merci. La séance est levée.

La séance est levée.

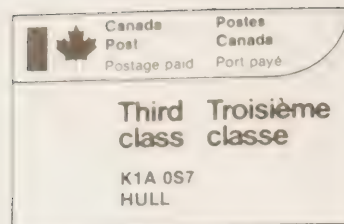












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

The Hon. André Ouellet, Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Dept. of Insurance:*

Mr. Richard Humphrys, Superintendent of Insurance.

*Dept. of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. J. Briggs, Consumer Research Branch.

*Dept. of Justice:*

Mr. Don Gibson, Criminal Law Amendments Section.

L'honorable André Ouellet, ministre de la Consommation et des Corporations.

*Département des assurances:*

M. Richard Humphrys, surintendant des assurances.

*Ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. J. Briggs, Direction de la recherche en consommation.

*Ministère de la Justice:*

M. Don Gibson, Section des modifications au droit pénal.











**BINDING SECT. SEP 20 1984**



3 1761 11549666 3

